

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR  
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas



# ECONOMIA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y FINANCIERAS



Nº 51



## SUMARIO

	<u>Págs.</u>
<b>ARTICULOS</b>	
Editorial . . . . .	5
Problemas Monetarios en América Latina.— Segunda Parte . . . . . <b>Luis Eduardo Lasso</b> . . . . .	6
Estudio del Problema Efecto de la Aplicación de la Reforma Agraria Ecuatoriana sobre la Producción y el Consumo . . . . . <b>Manuel Arias B.</b> . . . . .	65
Breves Notas sobre Desarrollo Económico y Planificación . . . . . <b>René Báez T.</b> . . . . .	120
Las Rentas de la Mujer Excluida de Bienes y la Ley del Impuesto a la Renta . . . . . <b>Vicente Cevallos D.</b> . . . . .	137
¿Qué Significa Realmente Balanza de Pagos? . . . . . <b>Poul Host-Madsen</b> . . . . .	141
<b>SECCION LIBROS Y REVISTAS</b>	
Presentación . . . . .	159
Los Instrumentos del Mercado Común Centroamericano.	
Serie Economía y Finanzas Nº 415.— San José, Costa Rica.—XI-65. . . . . <b>Esapac</b> . . . . .	160

- La Unificación de las Diversas Instituciones de Seguridad Social y su Importancia Socio-Económica.  
Economía y Administración.— Facultad de Ciencias Económicas y Sociales— Universidad de Zulia.— Año III octubre-diciembre 1965.— N° 4 . **Antonio Silva Chirinos** . . . 162

### PROGRAMACION LINEAL.

- Temas Administrativos.— Publicación del Centro de Investigaciones de la E.A.F.I.T.— Medellín - Colombia XI - 65.— Año I.— N° 1 . **Gonzalo Piedrahita E.** . . . 163
- Un Nuevo Modelo de Ciclo Corto y la Estructura de la Producción.— (Hacia una Política de Precios Agrícolas Estables).  
Revista de Economía Política.— Instituto de Estudios Políticos.— Madrid - España.— Año 1965.— N° 40 . **Enrique Ballesteros Pareja** . . . 166
- Saboteadores del Desarrollo; Industrias Falsas Boletín de la Cámara de Comercio.— Caracas - Venezuela N° 618 - mayo 1965 . . . . **Foreing News Service** . . . 169
- Bicentenario de Malthus.— Sigue buscándose solución al desequilibrio entre crecimiento de población y medios de subsistencia.  
Population Reference Bureau.— Washington D. C. Febrero 1966 . . . **Population Reference Bureau** . . . 170

### COOPERACION MONETARIA INTERNACIONAL.

- Revista de Economía Política.— Instituto de Estudios Políticos.— Madrid-España.— N° 39-1965 . . . . **Manuel Varela Parache** . . . 171

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS

Econ. Bolívar Bolaños M. ....	DECANO
Sr. Luis King Vanoni .....	SUBDECANO
Dr. Rafael A. Terán Varea .....	Primer Vocal
Econ. Miguel Benítez .....	Segundo Vocal
Sr. René Torres .....	Representante Estudiantil
Sr. Iván Berger .....	Representante Estudiantil

## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y FINANCIERAS

Econ. Pedro Lanas A., Director.

Sr. Miguel Villagómez

Sr. Nelson González

Sr. René Báez Tobar

Srta. Yolanda Andrade

Sr. Marcelo Herrera

Srta. Rosa Mancheno

Srta. Alicia Egas, Secretaria.

Sr. Luis Gómez, Mensajero.

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS

- DR. BOLIVAR BOLIVAR M. .... DECANO  
DR. JOSE LUIS VARELA ..... SUBDECANO  
DR. JOSE A. TORO VARELA ..... REPRESENTANTE ESTUDIANTE  
DR. MIGUEL BARRAL ..... REPRESENTANTE PROFESORADO  
DR. JOSE JARA ..... REPRESENTANTE ESTUDIANTE  
DR. JOSE BARRAL ..... REPRESENTANTE PROFESORADO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS  
Y FINANCIERAS

- DR. JOSE LUIS VARELA A. DIRECTOR  
DR. MIGUEL VILLAGRAN ..... REPRESENTANTE ESTUDIANTE  
DR. JOSE BARRAL ..... REPRESENTANTE PROFESORADO

LAS IDEAS EXPUESTAS EN LOS ARTICULOS DE ESTA  
REVISTA SON DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DE LOS  
AUTORES.

## EDITORIAL:

¡Siempre adelante!

Volteamos la página de la historia escrita ayer, los acontecimientos de otrora nos hacen reflexionar y el optimismo en el futuro nos empuja con más fe hacia el cumplimiento de nuestras obligaciones.

La Universidad prevalece y cumple su misión histórica.

El Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras parte integrante de la Universidad ecuatoriana, al poner en manos de los lectores esta nueva entrega de su revista "Economía" renueva su fe en los destinos nacionales.

Construir y dignificar es la meta del pensamiento universitario, por esto, nuestra arma: la idea; nuestro objetivo: la cultura y el hombre, componente de la civilización.

Que estas páginas permitan comprensión y estímulo a nuestra labor.

**El Director.**

# PROBLEMAS MONETARIOS EN AMERICA LATINA (\*)

(SEGUNDA PARTE)

## III.—La Política Fiscal y su Impacto en la Monetaria

“Una política fiscal irresponsable puede desvirtuar todos los esfuerzos de un banco central para mantener la estabilidad monetaria doméstica y exterior, y una política monetaria mal llevada, puede anular los efectos de la política fiscal más prudente” nos dice Arthur I. Bloomfield. [1]

Esta frase del Dr. Bloomfield nos hace ver dos cosas: la primera que con frecuencia subestimamos el rol del gobierno en el campo monetario. La segunda, que la coordinación de la política fiscal con la monetaria es un requisito indispensable para la estabilidad monetaria.

---

(\*) Seis charlas dictadas por el Dr. Luis Eduardo Laso, Asesor del Departamento del Hemisferio Occidental, Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C. en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) México, D. F. agosto, 1964. Los puntos de vista expresados en ella son los del autor y no necesariamente los del Fondo Monetario Internacional.

[1] “Monetary Policy in Underdeveloped Countries” in Public Policy Volume VII. Harvard University Press.

La importancia del rol que un gobierno desempeña en el campo monetario es a menudo subestimada, decimos. El hecho es que el gobierno, ya como creador potencial de dinero o como esterilizador, es a menudo, más importante que el mismo banco central. El banco central, en efecto, puede estar dispuesto a ensanchar el crédito, pero si la demanda es reducida —es decir los hombres de negocios no tienen confianza para invertir— la expansión no ocurrirá. A la inversa, el banco quiere poner un freno a la expansión de crédito y para el efecto eleva los encajes de depósitos del sistema bancario o toma otra medida similar, pero si los hombres de negocios comienzan a trasladar sus activos menos líquidos —valores, depósitos a plazo, a activos más líquidos,— la expansión continuará al menos hasta que tales activos se agoten.

El gobierno, en cambio, aunque directamente no emita dinero en volumen apreciable, tiene acceso al sistema bancario, y en última instancia, acude al banco central al que, de hecho, controla. En muchos casos el gobierno dispone por decreto que sus obligaciones formen parte de los encajes de reserva de los bancos comerciales, o que estos puedan descontar sus papeles a la par, en el banco central. Y el caso es que el gobierno siempre tendrá una oportunidad para gastar el dinero que obtiene, pues siempre se presentará la oportunidad de edificar una escuela o mejorar un camino, o un puerto.

Es cierto que los estatutos de nuestros bancos centrales establecen topes prudentes para las operaciones de crédito con el gobierno, pero éste, compelido muchas veces por el afán de acelerar el progreso económico, acosado otras, por las innumerables necesidades y pedidos de los pueblos y presionado siempre por la resistencia de las clases ricas a pagar impuestos, encuentra que es más fácil cambiar los estatutos de un banco central que reformar un sistema fiscal y obtener mayores tributos. La consecuencia es la financiación del presupuesto de gastos con emisiones de dinero y sus efectos se traducen en elevaciones de precios y en el drenaje de las reservas internacionales de nuestros bancos centrales.

El problema, desde luego, no es un problema sencillo. En nuestra primera charla mencionamos la importancia que para países poco desarrollados tiene el problema de la formación de capital. Agregamos que el volumen de la inversión pública juega un papel preponderante. Tocamos así el campo de la política fiscal. A nuestro entender, este puede estudiarse desde tres ángulos. El primero consiste en la inversión pública propiamente dicha que tiene que hacerse en la mayor escala posible para mejorar la infraestructura económica de un país. Esta es exclusivamente labor del gobierno. El segundo cubre una zona intermedia en la cual la inversión queda en manos de la iniciativa privada pero los fondos generalmente se obtienen del gobierno. El tercer ángulo, se refiere a los incentivos indispensables que una tributación adecuada y otras medidas de orden fiscal dan para alentar la inversión privada, tanto doméstica como del exterior. En los tres campos, el gobierno tiene que dirigir sus esfuerzos a maximizar los ahorros, a movilizarlos para su uso en inversiones productivas, y a canalizarlos para que sirvan los propósitos de un programa equilibrado de fomento económico.

Las apremiantes necesidades del gobierno de considerables desembolsos para el desarrollo económico influyen decisivamente en el planteamiento del problema de determinar el nivel apropiado de tributación en un país poco desarrollado. La ciencia de las finanzas que la importamos de países desarrollados nos enseñó que el monto de los gastos totales necesarios en un país servía de guía para fijar el nivel de los impuestos, o en otras palabras que el gobierno calculaba todo lo que necesitaba gastar y sólo entonces adaptaba los impuestos a sus necesidades, elevándolos cuando necesitaba gastar más y reduciéndolos en caso contrario. Para fijar el nivel de gastos necesariamente se tomaba en cuenta el nivel de ocupación del país, las tendencias de los precios y la actividad económica. Este principio que se formuló desde luego, teniendo en cuenta las características de los países altamente desarrollados parece que no tiene aplicación en países de economía de poco desarrollo. En estos últimos, en efecto, es la capacidad del país de pagar impuestos, la que limita los gastos que el

gobierno puede hacer. En consecuencia, los programas que los gobiernos quieren emprender para el desarrollo económico quedan limitados a la capacidad económica del país y a la capacidad administrativa de su sistema fiscal de obtener los mayores recursos posibles. El principio financiero básico para nuestros países parece ser justamente el opuesto del de los países bien desarrollados: señalando el monto de las recaudaciones posibles, tenemos que formular los planes de inversión, utilizando en tales planes lo que nos queda después de pagar los costos de nuestros organismos burocráticos de carácter administrativo. Los sistemas tributarios de nuestros países descansan fuertemente en impuestos indirectos, impuestos a los productos, especialmente a los importados y exportados más que en impuestos directos a los ingresos y no tienen la flexibilidad que requieren para acomodarse a las necesidades del desarrollo. Tenemos pues, el problema de transformar nuestros sistemas fiscales pero este no es un problema simple ni que se puede resolver en corto plazo.

Richard Goode, un especialista en problemas fiscales, que a su alta competencia, une una experiencia en muchos de nuestros países, entre ellos Argentina, Bolivia, Ecuador y Panamá, resume el análisis de las dificultades de reorganizar sistemas fiscales modernos estableciendo impuestos directos, en los siguientes términos: [1]

"1.—La primera condición es la existencia de una economía predominantemente monetaria. El campesino que vive dentro de una economía de subsistencia no puede ser alcanzado por un impuesto a la renta no tanto porque no tenga dinero con que pagar, lo que significaría que no puede ser sujeto a gravamen alguno, sino porque no puede ser debidamente estimado el monto de su ingreso. Aún administradores fiscales de alto calibre han hecho sólo un progreso muy lento en el cálculo de los impuestos, que debe pagar por sus ingresos provenientes de productos alimenticios pro-

---

[1] Exposición del Dr. R. Goode ante la 44ª Conferencia Anual de la Asociación Nacional de Expertos Fiscales.

ducidos por este campesino y dedicados a su propio consumo. En muchos de los países poco desarrollados los productos adquiridos por trueque constituyen la mayor parte del ingreso de considerables segmentos de la población y admite que se trata de los grupos más pobres de la población y de ahí que el monto de lo que se podría recoger acaso no sea de gran magnitud, pero es este hecho el que alienta a usar otros impuestos.

2.—Otro obstáculo para un buen sistema fiscal, útil, es el alto porcentaje de analfabetos entre los contribuyentes. En algunos de los países poco desarrollados, se trata de una mayoría de la población. De once repúblicas Latinoamericanas para las cuales existen datos, siete tienen tasas de analfabetismo, superiores al 50%, y acaso la tasa sea mayor para algunos de los países de los cuales no existen datos. El analfabetismo, como la exclusión de la economía monetaria, son características de una mayoría de los campesinos, pero aún gente asalariada, y trabajadores independientes a veces son capaces de llenar, la forma impresa más simple para el pago de un impuesto por su falta de conocimientos en lectura y escritura. Puede que a algunos de estos trabajadores se les hagan deducciones de sus sueldos y salarios para pagos de impuestos pero no están en capacidad de llenar formas para reclamo de liberaciones o devoluciones.

3.—En muchos de los países poco desarrollados los pequeños comerciantes no llevan registros contables adecuados para hacer cálculos de sus ingresos. Algunos de los que lo hacen mantienen dos o tres contabilidades distintas para evadir el pago de impuestos. Simultáneamente, con mejoras en la administración de impuestos parece necesario iniciar verdaderas campañas educativas para mejorar los standards contables, así como para entrenar al personal, a que sepa examinarlos.

4.—Un cuarto requisito para una eficiente tributación es cierto grado de buena voluntad en el pago de los contribuyentes. La mejor organización de recaudación no puede cobrar satisfactoriamente impuestos a la renta de los profesionales, cuando, como sucede en muchos países, la evasión es practicada de modo general, sin que haya una reacción moral en su contra de parte del público. Las raíces de un cumplimiento espontáneo tradicional para pagar impuestos no son muy fáciles de trazar, pero es sabido que esa espiri-

tu no se improvisa. Aunque algo puede hacerse a corto plazo, se requiere un período considerable de educación popular y de administración eficiente de aquellos impuestos que pueden cobrarse para establecer el hábito de una aceptación voluntaria general en el ciudadano acerca de sus responsabilidades fiscales. La adopción de medidas complejas de administración que no se aplican en forma general demora el mejoramiento de la moral del contribuyente.

5.—Las condiciones políticas para que los impuestos a la renta se conviertan en una fuente importante de las recaudaciones fiscales, así como el cumplimiento voluntario del pago de impuestos son problemas intangibles de difícil explicación. El ambiente más favorable de una tributación progresiva parece ser uno de libertad democrática. En muchos países poco desarrollados grupos de gente rica tienen suficiente poder político como para bloquear las medidas impositivas que ellos consideran que amenazan sus posiciones. Hasta que las aspiraciones populares sean más fuertes y más cohesivas o hasta que el rico no esté dispuesto a aceptar el principio de pagar de "acuerdo con su capacidad", sea por un sentido altruista o por un sentido de temor o culpabilidad, los impuestos progresivos no podrán ser recaudados.

6.—Se necesita una administración eficiente y honesta para recaudar cualquier impuesto, pero ciertos standards mínimos parece que son más necesarios en el caso del impuesto a la renta que en el de cualquier otro impuesto. Difícil como es la tarea de establecer una administración eficiente, la condición más probable para el éxito de una legislación tributaria del ingreso, puede ser la que ofrezca resultados positivos en un menor tiempo. El experto, sin embargo, debe estar prevenido contra la idea de que una organización ordenada y un cuerpo de empleados no políticos puede asegurar una buena administración. Tampoco puede confiar en que la mejor administración posible puede eliminar los obstáculos a una dependencia fuerte en el impuesto a la renta".

Si las reformas fiscales no son fáciles, el arbitrio de los gobiernos es financiar los déficit fiscales por medio de emisiones del banco central que son altamente dañinas a la estabilidad monetaria. Me atrevo a creer que en el panorama Latinoamericano podríamos perfectamente presentar un gráfico en el que la infla-

ción y los déficit presupuestarios seguirían líneas paralelas. Este es el caso de Brasil, Argentina y otros países.

En algunos países los gobiernos hacen esfuerzos por mantener presupuestos balanceados pero, en cambio, están presionando permanentemente a sus bancos centrales a que financien a instituciones de crédito que estimulen la iniciativa privada, ya en el campo agrícola, ya en el campo industrial. Las instituciones semigubernamentales así encuentran más fácil el extraer dinero de los bancos centrales que buscar las fuentes de su financiamiento en los ahorros o en los empréstitos del exterior. Los gobiernos argumentan que el dinero es para fines productivos, tesis pasada ya de moda; y que son gastos que se incluyen en el presupuesto. El argumento de que no es inflacionario un gasto porque es de carácter reproductivo, se ha constatado que es falso, tantas veces cuantas se le ha estudiado a la luz de la experiencia.

En nuestros países no se financian inflacionariamente los déficit de presupuesto para transformar recursos latentes en producción efectiva —recordemos el caso de Brasil— pero aún, asumiendo que así fuera, tal transformación es una tarea difícil con profundas raíces y que se diferencia profundamente con las políticas de financiación compensatoria de los países industriales.

Esas raíces profundas pueden cambiar de país a país, y en estos en distintas épocas; puede que en ciertos países se originen en una falta de espíritu de empresa, o de conocimientos técnicos, o sea un resultado de la ausencia de servicios públicos básicos (camino, fuerza eléctrica, medios de transporte, etc.) o pueden resultar de falta de incentivos para un mayor esfuerzo, o ser fruto de la ignorancia, fallas en la organización del mercado, sistemas defectuosos de crédito, inmovilidad de los recursos, etc., etc. y en otros pueden resultar de una combinación de muchos de estos factores.

De todos modos, un elemento común es que los obstáculos mencionados dan como resultado deficiencias en la oferta efectiva más que en la demanda. Por estas razones la analogía con el caso de inversiones públicas y políticas monetarias compensato-

rias que se llevan a cabo en países desarrollados en épocas de depresión son más superficiales que reales.

El propósito de la inversión pública en los dos casos es diferente: cuando en países avanzados se quiere aumentar los ingresos en una época de depresión y crear así demanda efectiva e incentivos de precios para que se resuma la producción mientras el multiplicador es mayor, mayor es su efecto. La formación de capital por parte del estado se justifica por sus efectos monetarios secundarios. No importan que se construyan pirámides o edificios ornamentales. En nuestros países, en cambio, la inversión pública se justifica económicamente sólo por su impacto en la productividad, o por el hecho de que permita una baja en los costos, e incremente las curvas de la elasticidad de la oferta, pero, en ningún caso se justifica, por su incremento en la demanda.

Si la producción no puede expandirse como resultado de una creciente demanda, el caso de la financiación inflacionaria se derrumba por sí sólo; se reduce únicamente a un problema de expedición política o administrativa. En países poco desarrollados las tasas marginales de impuestos como de ahorros que surgen como resultado de la inflación, son a menudo, aunque no en todos los casos, muy bajas. Las causas pueden ser múltiples: ya es el bajo nivel de los ingresos, la naturaleza de los sistemas tributarios, o las dificultades para una efectiva administración de los impuestos, como la falta de instituciones que promuevan y concentren el ahorro, o la alta propensión a consumir aún en el caso de una redistribución de ingresos frente a mayores utilidades, etc. etc. Cualesquiera que sean las razones, sin embargo, en los países poco desarrollados se asume que el multiplicador es muy alto. Y debe agregarse a todo esto, el hecho de que en una mayoría abrumadora de casos, los países carecen de excedentes en sus reservas de cambio extranjero. Estas reservas con frecuencia se mantienen en bajos niveles y la capacidad para lograr un excedente de importaciones es casi nula por falta de reservas, en tanto que la propensión de importar casi siempre está cerca de la unidad. En nuestros países donde el cambio extranjero concentrado en las reservas de los bancos centrales se utilizan en su

mayor parte en compra de artículos que el país carece y que son indispensables para la producción, las disponibilidades de importación vienen a ser un factor decisivo de la inversión. Tan pronto como ocurren presiones inflacionarias se producen excesos de importación que agotan las reservas.

Y la tasa marginal que puede esperarse de la inflación en ahorros e impuestos es baja porque en muchos casos el incremento de ingresos asociado con políticas inflacionarias es parcialmente obtenido en bienes en lugar de dinero. Si los campesinos son extraídos del campo en donde ocultan su pobreza, para que presten servicios en obras públicas, por ejemplo, el ingreso real per capita de la gente que queda en el campo puede ascender, pero tal incremento, en lugar de traducirse en mayores ingresos monetarios puede llevarse a cabo en un aumento de consumo. Y desde que las personas que abandonaron el campo tendrán, desde luego, una elevada propensión a consumir, sobre todo, productos alimenticios, el resultado será una escasez de productos alimenticios.

Además de la baja productividad, y de la baja elasticidad de la oferta cuando se enfrenta a una demanda creciente, hay un tercer elemento que es importante en países poco desarrollados. Nos referimos a la inmovilidad de los recursos. En una economía industrial bien desarrollada que posee un cuantioso stock de capital, la movilidad de los recursos no es un problema de la misma envergadura que en los países poco desarrollados y de hecho, está provista por la depreciación de capital. Quedan continuamente recursos libres en una rama cualquiera de actividad que se utilizan en otra. Las economías poco desarrolladas carecen de capital por depreciar y no poseen un volumen inmediatamente disponible de recursos para aprovechar. La movilización de recursos en países avanzados se facilita porque es parte concomitante del progreso técnico, de la habilidad y alto nivel educativo de la población: los mismos factores que deciden el ingreso elevado, contribuyen a su movilidad.

Es incuestionable que aún la eficacia del impacto inicial del financiamiento inflacionario en la América Latina se pierde por-

que la gente instintivamente se defiende de sus efectos transformando sus ahorros monetarios en stocks de mercaderías y productos. En los años en que en el Paraguay la inflación adquirió caracteres graves la gente de medianos recursos, por ejemplo comenzó a acumular ladrillos en los patios de sus casas sin necesidad aparente para su uso. El hecho es que el precio de los ladrillos se elevaba como el de todos los demás productos. Su demanda era constante porque siempre se estaba construyendo. Entonces la gente se defendía de la depreciación del dinero vendiendo ladrillos cuando tenía necesidad de usar sus ahorros. Y en otras partes en situaciones semejantes se atesoran joyas, oro y otros metales de alto valor en anticipación de aumentos de precio, políticas que no favorecen el desarrollo económico. Los asalariados urbanos se organizan y se unen en defensa de sus salarios reales. Es cierto que en el campo los salarios son más rígidos y puede operarse una reducción de salarios reales, pero en este caso, esa misma baja puede alentar un proceso de desinversión. Forzado por sus necesidades el obrero del campo puede verse obligado a vender sus pocas herramientas, o puede afectarse su salud y la de sus hijos, resultados que se reflejarán pronto en la producción.

Si se producen tensiones y malestar social, quedan dos alternativas: la de que el gobierno desoiga el clamor de los obreros y no compense sus pérdidas de poder de compra, en cuyo caso, las huelgas y las suspensiones de trabajo serán las que afecten la producción total.

Pero el caso más realista es que el gobierno ceda a las presiones de los grupos perjudicados. En ese caso, lo hace generalmente imponiendo controles de precios a los artículos de mayor consumo, generalmente los alimenticios que en gran parte son producidos domésticamente. Dejamos que se eleven los precios de sólo los productos a los que calificamos como no indispensables. Congelamos las tarifas de servicios tales como la electricidad y el transporte, que usan las masas. Cuál es el resultado de estos controles? Si los controles de precios son efectivos, como los costos de una gran cantidad de productos se elevan, los incenti-

vos para producir alimentos, por ejemplo, disminuyen, y no tarda mucho tiempo que observamos que los productos de mayor necesidad escasean y los gobiernos se ven en el caso de importarlos de otros países usando las divisas extranjeras que en condiciones normales se utilizaban para importar maquinarias o equipos necesarios para nuestro desarrollo económico. Pero en la medida que los productos indispensables escasean, por el control de sus precios y el precio de los artículos no indispensables se eleva brusca y considerablemente, observamos que el poco capital privado disponible en lugar de dedicarse a aumentar la producción de lo indispensable, comienza a invertirse en la manufactura de las cosas no necesarias amparado por los elevadísimos precios, haciendo por esta razón, un uso equivocado de los recursos disponibles del país. Y no es esto todo. Con costos elevados y precios congelados, los servicios públicos básicos comienzan a deteriorarse: las plantas eléctricas, los ferrocarriles, no pueden renovar ni modernizar sus equipos, y los servicios empeoran cuando su demanda se expande por la inflación. La inversión extranjera se vuelve menos atractiva, con excepción de aquella que se invierte en industrias a veces postizas que van deformando la estructura de los precios. La inflación va penetrando la economía, a veces con ritmo lento y a veces acelerado, pero mientras más tiempo pasa, las indispensables rectificaciones se vuelven más difíciles y más dolorosas.

Todo país tiene en un momento dado una capacidad financiera determinada que está limitada por el margen que le queda entre lo que produce y lo que consume, entre lo que exporta y lo que importa y entre lo que puede obtener en créditos del exterior y lo que debe pagar por servicios de esos créditos. Un gobierno tiene a corto plazo un marco de acción estrecho para alterar esa capacidad financiera del país. Es cierto que está en capacidad de modificar dentro de determinados límites ciertas leyes y alterar así las relaciones económicas de sus ciudadanos, pero un gobierno con cambios de leyes, no puede en un momento dado, ni modificar el nivel de los recursos en monedas extranjeras que el país posee, ni alterar las corrientes de capital del exterior en las que influyen un conjunto de factores. El campo de acción del gobier-

no es limitado cuando pretende alterar la capacidad financiera del país. Sin embargo, muchos gobiernos confunden su poder de modificar legislaciones con el poder de modificar la capacidad financiera del país, y de la confusión surgen más daños que beneficios a la economía del país. Uds. lo saben bien y yo no necesito elaborar más en este asunto. Vale, sin embargo, la pena de mencionarlo.

#### **IV.—La Inflación y el Desarrollo Económico**

A la inflación se le identificó, hace muchos años, con el alza de los precios y en no pocos casos, en lugar de causas se buscaron causantes, a quienes se les aplicó el término de especuladores. Después se relacionó la inflación al volumen de dinero y se generalizó el concepto que inflación era: "demasiado dinero en busca de bienes muy escasos". En una economía de trueque donde se intercambian directamente cosas y servicios, se dijo, no hay inflación ni deflación.

El próximo paso fue el observar que aunque el sistema bancario procuraba mantener el volumen monetario más o menos fijo, surgían fluctuaciones en el nivel de precios ya porque la gente esterilizaba parte del dinero guardándolo bajo el colchón, o, al contrario, porque aumentaba la velocidad de su circulación. El enfoque varió entonces de la existencia del dinero a la corriente de gastos pues era ésta la que realmente importaba.

Se observó luego que aunque la corriente de gastos permaneciera constante, surgían problemas cada vez que se producía una variación en la cantidad de bienes disponibles en los cuales pudiera gastarse el dinero; incrementos en la oferta debido a aumentos de la población o productividad, una combinación de ambos factores o cambios, por fin, en las actividades económicas: (grandes empresas por ejemplo, que se fraccionan en pequeñas compañías: mientras estas se ven obligadas a usar dinero para compras entre ellas, las primeras, usaban sólo transferencias no monetarias). Para prevenir la inflación y la depresión —se re-

cetó— debía mantenerse constante la proporción entre el ritmo de gastos y la corriente de los bienes que se adquirirían a través de dicho gasto. La receta, sin embargo, probó no ser de gran utilidad, porque si el volumen de dinero puede ser controlado, no podemos controlar ni su velocidad, ni la corriente de bienes.

Pero el enfoque para estudiar la inflación siguió refinándose. Se analizó el caso que aparecía a veces en el que se registraba exceso en la demanda, pero los precios no subían, porque se impedían que esto ocurriera por medio de disposiciones o controles legales, ya por acuerdo entre los vendedores, o por otros medios. En este caso la adquisición de bienes no quedaba regida por las fuerzas del mercado sino que entraban otros elementos: el racionamiento, el favoritismo, etc. etc. Surgió así el término de inflación "reprimida", que se convertía en **inflación abierta**, cuando la demanda excesiva se traducía en alza de precios.

Se observaron casos, en los cuales, el alza de los precios se consideraba "saludable" o, por lo menos "indispensable". Fue en esos casos que se buscó la forma de evitar el uso de la aborrecida palabra "inflación". Si en un país, un año climático adverso, por ejemplo, había traído malas cosechas, se consideraba lógico que los precios se elevaran de los niveles normales, ya que tal circunstancia induciría a algunos compradores a diferir su demanda para épocas más propicias. Esto era tanto más cierto, cuanto que en años de cosechas abundantes se consideraba natural que los precios descendieran. Asimismo, cuando se producía un aumento de demanda en las exportaciones se consideraba beneficioso que subiera el nivel de los precios internos a fin de procurar el equilibrio sea estimulando importaciones, o desalentando exportaciones. Se examinó el problema a través del tiempo observando si se trataba de un exceso temporal o de un **proceso inflacionario o deflacionario**. Se dio más atención así a la permanencia de ciertas características básicas, causa de exceso o insuficiencia de demanda y que al continuar operando —cada vez con más fuerzas— generaban más inflación o viceversa. Y aunque el análisis iba haciéndose más complejo el fenómeno iba estudiándose más adecuadamente.

Quedó establecido que debía estudiarse el **proceso** inflacionario, en el que podían observarse acciones y reacciones: un gobierno, por ejemplo trata de aumentar la participación en los recursos emitiendo más dinero para competir con ventaja en el mercado y apoderarse de esos recursos. A medida que ese dinero se gasta y llega a manos del público, este, a su vez, entra en puja o competencia con el gobierno. Este se ve obligado a emitir más dinero para seguir comprando la misma participación de los recursos a precios cada vez mayores y el proceso se repite.

Aunque las causas básicas de una inflación varían de país a país, el proceso inflacionario muestra casi siempre características similares. En esencia, se trata de una expansión excesiva del crédito que genera una demanda total efectiva que excede a la capacidad productiva de un país. Uno o más sectores de la economía intenta, a través de la inflación, de disponer de una fracción mayor del producto nacional. Con frecuencia, es el sector público —Gobierno— el que quiere realizar inversiones adicionales de las que su capacidad impositiva le permite, trasladando la carga de los ahorros adicionales que requiere, al sector privado. En otros casos, es el sector privado, los agricultores o los industriales, que ilusionados por buenas cosechas o una elevación de precios de productos exportables, piensan que pueden duplicar su producción mediante un crédito expandido. No falta el caso de que sean ambos sectores, el público y el privado, los que intentan, al mismo tiempo, un incremento de las inversiones. La experiencia nos enseña, sin embargo, que el intento de un sector para disponer de una fracción mayor del producto, cuando se hace efectivo, induce a reacciones defensivas del otro sector, que intensifican las presiones inflacionarias. La inflación es pues un fenómeno monetario. Puede producirse, en un momento dado, por un pánico o cualquier otra causa, una elevación de los niveles de precios, pero si el crédito no se expande, la elevación es de corta duración. Una inflación prolongada es sólo posible si las autoridades monetarias permiten una expansión excesiva y continua de crédito. En algunos casos la expansión del crédito puede estar

acompañada por un incremento en la velocidad en la circulación del dinero.

Si el gobierno quiere disponer de una fracción mayor del ingreso nacional, es decir, si quiere gastar más dinero del que recibe como impuesto, y del que obtiene captando los ahorros voluntarios del público vendiendo valores, tiene que obtener tales recursos induciendo al banco central a emitir más dinero. El mismo fenómeno se produce por presión de los hombres de negocios, agricultores, industriales, etc. en su afán de incrementar sus inversiones, o para responder a presiones por más altos salarios de parte de uniones obreras, etc. Cualquiera que sea el sector que provoque la expansión excesiva de crédito, sus efectos serán los mismos, y, entre ellos, estará la elevación del nivel de precios.

Claro que los precios no reaccionarán en igual forma en diferentes países, ni en un mismo país, en épocas distintas. En una economía que mantiene ocupación plena, la elevación de los precios será inmediata. Si, en cambio, existen recursos disponibles, como en el caso de una recesión cíclica, el incremento de demanda se manifestará, primero, en un aumento de producción y en menor medida, en precios más altos. En un país en el cual el comercio exterior representa una fracción considerable del producto nacional, una proporción considerable del exceso de demanda se dirigirá a artículos importados y a los que se exportan. El resto se dirigirá a artículos de producción y consumo doméstico ocasionando la elevación de sus precios. En la medida que los precios de estos se elevan, aumentará la tendencia de sustituir productos domésticos por importados o consumir artículos que se exportaban. Los efectos de la demanda excesiva se manifestarán en un déficit de la balanza de pagos. Si se trata de un país que mantiene un sistema de tipo de cambios flexible —en el cual los pagos exteriores se mantienen nivelados a través de movimientos en el tipo de cambio,— los efectos de la demanda excesiva, se manifestarán tanto en alza de precios, como en una elevación del tipo de cambio.

De la capacidad y de la voluntad de las autoridades monetarias de financiar los déficit de balanza de pagos dependerá el

que la demanda excesiva se traduzca en aumento de importaciones y disminución de exportaciones, más que en un incremento en el nivel de precios. Si la inflación es prolongada, sin embargo, será imposible que los déficit de balanza de pagos absorban todo el exceso de demanda. Tarde o temprano, las autoridades, para proteger las reservas internacionales, tendrán que restringir las importaciones. Será entonces cuando los precios de todos los productos —los de producción doméstica— y los pocos que, por las restricciones impuestas, se puedan importar, se eleven de precio.

Ningún país puede, por un tiempo indefinido, gastar más de lo que gana a través de su producción, ni puede invertir más de lo que ahorra. Cuando estos principios se olvidan la demanda que resulta es fuerte e incesante y presiona, tanto en los recursos humanos, como en los materiales. Los precios se elevan y el poder de compra del dinero declina.

En los años de la depresión mundial, cuando la situación económica de muchísimos países se caracterizaba por una bajísima utilización de los recursos disponibles: cuando había grandes masas de gente sin trabajo, maquinaria ociosa y dinero sin colocación provechosa, el estímulo del sector público por aumentar la inversión fue justificado. Fue en esos años, y dentro de esas condiciones, que florecieron los partidarios de una política de crédito amplia que tendía a la **reflación** antes que a la **inflación**. El crédito ampliado trajo en ciertos países cierta redistribución de los ingresos de los ahorradores medrosos hacia los empresarios audaces. Ampliando el crédito se logró un mayor aprovechamiento de los recursos y se trasladaron trabajadores de poca productividad en la agricultura hacia una industria más productiva. En condiciones de depresión fue más fácil para un gobierno acudir al crédito del banco central, que al establecimiento de nuevos impuestos.

En años recientes en que en cambio muchas de estas condiciones han variado, los economistas son más cautos para predicar expansiones de crédito que puedan conducir a la inflación. En primer lugar, se ha producido una mejor conciencia en los grupos de asalariados en defensa de sus ingresos reales. Los traba-

jadores exigen ajustes de salarios que estén en relación directa con la elevación de los precios. La elevación de los salarios requiere una reducción de inversiones. El crédito que se requiere para tratar de compensar es cada vez mayor, y con su expansión los precios se elevan, más todavía: surge entonces la espiral precios-salarios.

Uno de los primeros y más graves efectos del exceso de demanda especialmente en países poco desarrollados como los latinoamericanos es que ésta se orienta hacia productos importados trayendo el desequilibrio de la balanza de pagos y el agotamiento de las reservas internacionales. Para proteger éstas, las autoridades recurren a limitar la importación dejando el campo libre para el estímulo de una industria de artículos no indispensables, donde, posiblemente, las restricciones a la importación fueron más severas. El temor de la desvalorización monetaria induce a la defensa, por parte de la gente rica, que se traduce en la inversión en propiedades raíces; o en traslado de capitales al exterior. En cambio, con la devaluación se desalientan las inversiones de capital social. Se hace más difícil, en efecto, reemplazar plantas eléctricas, ferrocarriles, etc. y surge una industria ineficiente, de baja productividad, cuya vida y progreso, dependen en muchos casos en una baja, cada vez más acentuada, del valor monetario.

Estos factores negativos de la inflación, no atenúan los peligros que ella presente en países de poco desarrollo. El peligro está siempre latente, primero, porque se ha intensificado el afán de las masas por mejorar sus consumos. La mejora de las comunicaciones y los nuevos y más rápidos métodos de transporte, hace además, que los hábitos de consumo de los países ricos se transmitan rápidamente hacia los pobres. A este hecho se le menciona como el efecto "demostración".

Algunos de los países pequeños, por fin, producen sólo ciertas materias primas de exportación cuyos precios y demanda están fuera de su control. Cualquier baja en los mercados internacionales les afecta enormemente, porque requieren importar muchos productos alimenticios para su población. Estos países son los que sienten con más rigor los efectos de la inflación. Aquellos

otros que producen alimentos no sólo en cantidad suficiente para su consumo, sino para exportar, se defienden mejor de sus estragos. Las diferencias de estructura económica en la producción primaria, por tanto, tiene mucha importancia. Países productores de trigo como Argentina, por ejemplo, recibieron una tecnología importada de las zonas templadas de Europa. En los de producción tropical cualquier aumento de ingreso se traduce en mayor consumo de alimentos que tienen que importarse.

A los bancos centrales —hemos dicho— se les ha encargado dos importantes funciones: la de hacer siempre una provisión adecuada de dinero, y de dar a ese dinero, estabilidad interna y externa.

Pueden los bancos centrales cumplir estas dos funciones al mismo tiempo? La de hacer una provisión adecuada de dinero para que el país pueda promover su desarrollo económico, y para que pueda al mismo tiempo dar estabilidad interna y externa a ese dinero? O tiene que sacrificar una de sus funciones en favor de la otra? Este es el tema que se ha puesto de moda como un debate entre monetaristas y estructuralistas. Analicemos brevemente el tema.

Mi análisis será elemental, primero, y sobre todo, porque son elementales mis conocimientos; después, porque el tiempo de que dispongo para tratarlo es corto. Si planteo con claridad los elementos que contiene cada tesis, habré descargado mi responsabilidad. La verdad la tendrán que encontrar Uds. en un análisis más profundo. No hay nada más peligroso que recibir y aceptar la verdad hecha a la medida.

La inflación para quienes se les ha llamado **monetaristas** es un resultado de demanda excesiva sobre la oferta de bienes y servicios disponible. Por lo general este exceso de demanda tiene origen en el sector público, pero puede provenir, también, de un aumento autónomo en el gasto del sector privado, en consumo o inversión. Cualquiera que sea el sector que origine la presión inflacionaria, o cuando esta resulte de la combinación de presiones de los dos sectores, el público y el privado, el resultado, si no se toman medidas que contrarresten, será un aumento acumula-

tivo en los precios y costos y una tendencia hacia el desequilibrio externo crónico.

Un proceso inflacionario —según estos razonamientos— puede iniciarse con un programa de inversiones públicas de magnitud mayor al que podría ser financiado con impuestos, préstamos del exterior, y otros ingresos del sector público cuyo origen no sea inflacionario. El sector público que lleva a cabo un programa de inversión de las características apuntadas —tiene necesariamente que acudir al poder soberano de crear dinero, y tiene que provocar una expansión del crédito de la banca central y la banca comercial. Este procedimiento hace posible el financiamiento de la inversión pública por medio de ahorros forzosos, es decir, impuestos de aquellos grupos cuyo ingreso cae o se retrasa en relación a las alzas de precios originadas en la expansión monetaria. Cuando éstas prácticas exceden ciertos límites —que de suyo son estrechos— pierden rápidamente su efectividad y se convierten, más en rémora, que en aliento, del desarrollo económico.

Los monetaristas sostienen que una vez que la política fiscal y monetaria inflacionaria, se convierte en el medio para financiar el gasto público, el gobierno no tiene otra alternativa que la de imponer controles de precios y de cambios o devaluar la moneda. Si adopta la política de controles, afectará más severamente a unos sectores que a otros: generalmente comienza controlando los precios de los productos agrícolas (alimentos) con la consiguiente baja de la producción. Con frecuencia hay que importar tales productos y al gastar divisas escasas en estas importaciones, se tienen que disminuir las importaciones de capital.

Los gobiernos en su afán de que el alza de los precios no afecte sensiblemente los costos de vida, congelan las tarifas de ciertos servicios como los de electricidad y transporte, especialmente, cuando tales servicios los provee el Estado. El resultado de tal congelación de tarifas no es otro que la deterioración de tales servicios. El equipo que se usa, por ejemplo, plantas eléctricas, locomotoras, etc. no puede renovarse. Las reparaciones

son más frecuentes y costosas. El transporte se hace más lento porque se abusa del escaso equipo disponible. No faltan, por fin, los casos en que, habiéndose prohibido o encarecido las importaciones, se tienen que consumir en el mercado doméstico los productos o una parte de los que en forma normal se exportaban con la consiguiente falta de divisas. Disminuye la inversión en ciertos sectores y se producen estrangulamientos. Estos no sólo reducen la producción sino que se convierten en factores adicionales de presión inflacionaria. Se adopte o no controles de cambios y precios, una vez que las expectativas son de mayor inflación, los ahorros voluntarios disminuyen, y se hace más atractiva la inversión especulativa. Tales actividades refuerzan, a su vez, las presiones inflacionarias. Los que poseen riquezas en el país como los inversionistas extranjeros se alarman, con la consiguiente aparición de pérdidas de capital. Los fondos para inversión se hacen más escasos.

De estos razonamientos surge la conclusión lógica que políticas monetarias y fiscales no inflacionarias constituyen un factor esencial para obtener una alta tasa de aumento de ahorro y de formación de capital, ingredientes indispensables del desarrollo económico, al mismo tiempo que se evitan los efectos nocivos de una asignación de recursos deficientes y de la escasez de divisas.

Los estructuralistas que están en desacuerdo con estas ideas, sostienen que las fuerzas que inician la inflación tienen carácter real más que monetario. Sigamos brevemente su razonamiento:

La actividad económica en los países Latinoamericanos —afirman— se hizo apoyada en dos factores: una agricultura extensiva de exportación y la extracción de metales preciosos. Los segundos se han ido agotando en muchos países, mientras que la agricultura extensiva ha continuado produciendo un conjunto de materias primas cuya demanda en los países industriales es inelástica. “La elasticidad ingreso de la demanda que ejercen los países industriales por productos latinoamericanos es baja”, nos dicen los estructuralistas, usando el concepto puro, en tanto que

“la elasticidad ingreso de la demanda de los países latinoamericanos —especialmente aquellos que hacen esfuerzos por su desarrollo económico— por productos provenientes de las naciones industriales es alta”. Este hecho origina una tendencia crónica a sufrir escasez de divisas extranjeras y conduce hacia el deterioro de los términos del intercambio —es decir en los términos a que se efectúa el comercio con los países industriales— atenuándose tal situación sólo por períodos esporádicos de auge en la exportación, y talvez, por la ayuda financiera extranjera, sea ésta en forma de empréstitos, inversión de capital, etc.

Un segundo postulado de esta tesis, es el que la producción agrícola destinada al consumo doméstico es de tecnología rudimentaria, de costos altos y de rendimientos bajos, y que, en la medida en que crece la población, y con ella la demanda de estos productos, sus precios, especialmente los alimenticios, tienden a elevarse. Esta demanda en aumento, no puede ser satisfecha, sin elevaciones en los precios. Estas elevaciones de precios inician a su vez demandas por mayores salarios, causando elevaciones en los costos de producción y una espiral acumulativa alimentos-salarios-precios.

Las políticas monetarias expansionistas que los países siguen por estas razones son consideradas como **consecuencias** más que como **causas** de fuerzas desestabilizadoras que operan en los sistemas económicos.

A medida que los precios de los productos agrícolas se elevan, así como a medida que suben los precios de los artículos importados, tanto el sector privado como el público, presionan al sistema bancario para que expanda el crédito. El sector privado busca financiamiento adicional a fin de llenar sus necesidades de capital de trabajo, y busca, también dinero con el objeto de financiar las diversas oportunidades para especular, que ofrezcan atracción suficiente. El sector público presiona por obtener créditos a fin de cubrir los déficit en que incurre por el hecho de que el gasto público tiende a crecer más que proporcionalmente al ingreso público. Los ingresos fiscales en América Latina dependen en gran medida de sistemas de imposición indirecta y no son

flexibles ni progresivos. Por eso los países no están en posición de mantener en términos reales el nivel de ingresos cuando se presentan alzas en el nivel de precios y/o descensos en la demanda exterior por sus exportaciones. La inflación o las recesiones en las naciones industriales, originan, en cambio, descensos en el gasto público de los países latinoamericanos y forzan la continuación de los programas públicos por medio de déficit. Como parte del gasto público es relativamente inflexible en términos reales (sueldos, salarios, programas de seguro social) cualquier disminución en el gasto se refleja por necesidad en la escala de los proyectos de inversión pública.

El banco central, ante estas circunstancias, se ve forzado a expandir el crédito en una medida que fatalmente da apoyo monetario a fuerzas que se traducen en factores desestabilizadores. La alternativa de esta política —es decir la resistencia a la presión por expansión crediticia— se traducirá en políticas monetarias que necesariamente traerán bajas de salarios y de precios de las manufacturas localmente producidas lo suficientemente altos como para compensar las alzas de los productos agrícolas. Tal política necesariamente traerá el desempleo y bajas en el nivel del ingreso per capita. Las recaudaciones fiscales necesariamente se contraerán, produciendo una reducción de la inversión pública que agravará más el problema. Por estas razones los estructuralistas creen que la única política monetaria que evita la contracción es aquella que alienta, a cualquier costo, la inversión pública, para compensar el estancamiento y la depresión.

Debemos destacar, por fin, que los argumentos estructuralistas apuntan en forma clara la conclusión de que el único procedimiento practicable a fin de promover el desarrollo económico de América Latina es la adopción de medidas que produzcan grandes cambios en la estructura productiva de sus economías. Específicamente los estructuralistas apoyan políticas proteccionistas encaminadas a promover la sustitución de importaciones y la industrialización interior. Exigen reformas institucionales de diversos tipos, especialmente en lo que se refiere al régimen de tenencia de la tierra y el cambio de los sistemas impositivos.

Como puede verse hay profundas diferencias entre el punto de vista de los "monetaristas" y de los "estructuralistas". Pero, debe anotarse que existe también una amplia zona de acuerdo.

Existe desacuerdo básico en cuanto al origen de la inestabilidad monetaria; la posición estructuralista sostiene que sus elasticidades de oferta y demanda son las responsables en tanto que la monetaria los sitúa en las prácticas monetaria y fiscal.

La tesis estructuralista no niega, sin embargo, que la expansión monetaria sea un factor que opera en la inestabilidad y tampoco la tesis monetarista niega que las deficiencias estructurales tengan influencias desestabilizadoras. Esto es, ambas partes concuerdan en que una vez que se inicia un proceso de inflación los factores monetarios y estructurales en forma conjunta refuerzan el proceso acumulativo. Según el punto de vista estructuralista son las fuerzas que tienen origen en las deficiencias estructurales las que dan el impulso inicial a la expansión monetaria, en tanto que el argumento monetarista sostiene que la deformación económica y el desequilibrio tienen como fuente a la expansión monetaria.

El segundo punto básico de diferencia se refiere a los efectos de la inestabilidad monetaria. La diferencia, desde luego, es cuestión de grado. Ambos puntos de vista reconocen la posibilidad de utilizar la inflación como medio para estimular la formación de capital y admiten que la inflación y devaluación del tipo de cambio son indeseables. Las políticas inflacionarias —para los monetaristas— por corto que sea el período de tiempo que duren, darán lugar a la aparición de ineficiencias y harán necesario adoptar diversas líneas de acción defensiva que retardarán el desarrollo económico y acelerarán en forma progresiva el proceso inflacionario y devaluatorio. Por su parte los estructuralistas se preocupan menos por la ineficacia en la asignación de recursos productivos y por las expectativas que la inflación prolongada puede producir, en tanto que se interesan más en el hecho de que las políticas monetaria y fiscal restrictivas no puedan permitir la alta tasa de inversión pública que se requiere para eliminar impedimentos estructurales al desarrollo económico.

Los estructuralistas parecen implicar en su tesis que para la estabilidad monetaria y el desarrollo económico es indispensable la reforma estructural de las economías Latinoamericanas. Los monetaristas reconocen la necesidad de corregir los actuales impedimentos estructurales pero consideran que el desarrollo económico antes que acelerarse se retarda con la inflación.

Como se ve, a pesar de las discrepancias de carácter esencial, existe un enorme campo en el cual las dos tesis están de acuerdo.

Ambas tesis, por ejemplo, tiene como premisa el argumento de que la promoción del desarrollo económico —mayores producción e ingreso, per capita— es el objetivo de política apropiado y que más altas tasas de ahorro y formación de capital son requisito básico para alcanzar dicho objetivo.

Ambas tesis, además, están de acuerdo en reconocer cuando las políticas monetarias y fiscales son inflacionarias. Los monetaristas simplemente creen que tales políticas se pueden evitar, mientras los estructuralistas creen que no se pueden, al menos, en tanto en cuanto, no se cambie radicalmente la estructura económica de los países.

Ambas tesis, reconocen que una política inflacionaria puede forzar el ahorro y estimular la formación de capital. La diferencia surge en función de tiempo: los monetaristas creen que ese uso es fugaz o temporal, y que una vez sometida la economía a la inflación, surgen fuerzas defensivas que para producir algún efecto requieren cada vez dosis mayores de dinero hasta terminar en la bancarrota. Los estructuralistas en cambio creen que prevalecerán fuerzas de inflación en forma permanente hasta cuando no se reforme la estructura económica de los países.

Por su parte la tesis estructuralista no niega los beneficios que origina la estabilidad monetaria, así como la tesis monetarista no niega que existe la necesidad de reformas estructurales. Ambas tesis, por fin, concuerdan en que la producción se ve inhibida por diversos estrangulamientos y deficiencias estructurales y en que la inflación y las devaluaciones en América Latina han tenido consecuencias económicas y sociales muy graves.

Podríamos seguir enumerando diferencias y concordancias en los puntos de vista de quienes han estudiado a fondo el problema de la inflación y el desarrollo económico. Pero es difícil que se llegue a aclarar totalmente el problema. Acaso sea cierto sólo que políticas monetarias no inflacionistas no crean por si mismas el desarrollo económico, ellas pueden constituir sólo un ingrediente del que no se puede prescindir en un proceso de desarrollo económico. La controversia se ha acentuado acaso por la exagerada defensa en favor de programas de estabilización monetaria que se han visto obligados a adoptar algunos de nuestros países, después de un prolongado proceso de inflación, y que, se han dicho, van a resolver todos nuestros problemas. El profesor Argentino García Olano dice, con razón, que no pueden dividirse los economistas en "monetaristas" y "estructuralistas". Que la estabilidad y el desarrollo son inseparables, si los economistas quieren ser ante todo "realistas". Al procurar el equilibrio tanto externo como interno, con una política monetaria anti-inflacionista, se evitan los déficit continuos de la balanza de pagos y si no se evitan, por lo menos se amortiguan, las fluctuaciones violentas en los niveles de precios.

Los efectos nocivos de una inflación continuada sobre la economía en general y sobre los ahorros en particular son bien conocidos. No es difícil comprender que en países donde los recursos son inadecuados para un desarrollo rápido; en países donde los ahorros son escasos, se sienta la necesidad de buscar fórmulas para incrementarlos, pero esa fórmula nunca puede ser un proceso prolongado de inflación que necesariamente lleva a una reducción y a un uso deficiente de los recursos reales y de los ahorros.

Que una estructura económica defectuosa hace más difícil los esfuerzos de estabilización es incuestionable. Que hay factores exógenos como la caída de precios de los pocos productos de exportación en que muchas de las economías dependen (también es bien cierto); pero que en lugar de actuar sobre estos factores, agravemos la situación económica general con la inflación, parece que es difícil de aceptar.

Que desajustes no monetarios influyen en nuestros países en los fenómenos inflacionarios, es desde luego, incuestionable. Indudablemente existen presiones no monetarias sobre el nivel de precios. En el mundo real en que vivimos, los límites de los dos campos en que el método clásico dividía el sistema económico: el monetario y el real, para el análisis de la determinación de los precios, se presentan borrosos: en el campo real se determinan las razones de valor o precios relativos de los bienes. En el campo monetario, el nivel de los precios en dinero o precios absolutos. Cada uno de estos campos incluye relaciones de equilibrio diferentes a la del otro: los precios relativos, en efecto, dependen de las proporciones entre los recursos disponibles, las formas en que pueden combinarse para la producción, y las escalas de preferencias de los agentes económicos. El nivel de precios, por su parte, es función del volumen global de los recursos, de la cantidad de dinero y de su tasa de utilización.

El dinero en la actualidad por otra parte, no desempeña en nuestras economías la misma función instrumental y neutra que la que atribuyó Stuart-Mill en sus Principios. Por eso la separación analítica entre el orden monetario y el real no puede ya mantenerse con el mismo vigor de antaño. Pero desde que la inflación entraña esencialmente un deterioro en el valor del dinero, es en sí misma, un fenómeno monetario. Es evidente que hay una inflación de demanda, como que hay una inflación de costos. En la primera los precios de todas las mercaderías se elevan. En la segunda, se efectúa un fenómeno de traslación del aumento de salarios a los precios de los productos.

La oferta de un producto en nuestro mundo real, por otra parte, no es perfectamente elástica. Ni hay libertad absoluta de ingreso de nuevas empresas, ni hay libertad absoluta de egreso de las existentes. La eficiencia de los empresarios no es la misma. No existe en una palabra la competencia perfecta ni la perfecta movilidad de los recursos etc. etc. que los clásicos dieron como supuestos para su análisis.

Ahora bien, si las políticas de estabilización monetaria en algunos países han dado motivo para acentuar la división en el

pensamiento económico entre monetaristas y estructuralistas, acaso no se debe a los economistas, sino más bien a los gobiernos que para lograr la aceptación de sus programas de estabilización, han difundido el concepto que al detener la inflación, todos los problemas económicos de un país se resolverían como por encanto y que, el desarrollo económico se aceleraría.

## **V.—Factores Exógenos de la Política Monetaria y la Coordinación Monetaria Internacional**

En nuestras charlas anteriores hemos hecho referencia a que la expansión excesiva de crédito se refleja en nuestros países en un aumento de importaciones y que cuando tal aumento no está sincronizado con un aumento de exportaciones, el resultado no es otro que el déficit de la balanza de pagos. Asimismo mencionamos brevemente que las reservas internacionales que nuestros bancos centrales custodian llegan a agotarse cuando la expansión de crédito es excesiva porque la propensión de importar en nuestros países es muy alta.

Son estos mismos conceptos pero en una forma un poco más detallada los que debemos tocar en esta charla.

En el proceso de especialización que caracteriza a nuestras economías —dijimos— con los bienes que producimos y exportamos suplimos las necesidades de individuos que residen a muchos miles de millas de distancia de nosotros, y asimismo, nuestro consumo diario, lo hacemos por lo menos en parte, en artículos importados de otros países. Si esto es así, y si las transacciones se verifican en dinero, pero cada país se reserva el derecho de hacer circular dentro de su territorio su propio dinero, los bancos, que son los comerciantes en dinero, tienen que proveer los medios para que el intercambio de dinero de diferentes países se efectúe sin dificultad. Ellos tienen que adquirir del exportador el dinero extranjero que recibe por los bienes que exporta y deben vender ese dinero extranjero a los importadores que tienen que pagar las mercancías que reciben.

Al hablar de la mecánica del dinero —explicamos— además, que si en la economía se produjera automáticamente un equilibrio entre importaciones y exportaciones y entre otros ingresos y egresos en monedas extranjeras, de hecho, no tendríamos problemas de pagos con el exterior y el comercio internacional como las inversiones extranjeras en nada alterarían la corriente circular de los gastos y de los ingresos. En el mundo real, sin embargo, muy rara vez sucede así, porque por una parte, las exportaciones dependen de las decisiones de los compradores extranjeros y estas se guían por factores ajenos al control del país exportador. En las importaciones, el nivel del ingreso doméstico es decisivo, y sólo en pequeña escala la competencia es relativa entre productos importados y similares producidos domésticamente.

En un momento dado, los efectos de la demanda excesiva se manifestarán en un déficit de balanza de pagos, o sea que los bancos venderán dinero extranjero en un volumen mayor del que compran. Si se trata de un país que mantiene un tipo de cambio flexible —es decir— un país que altera el valor externo de su propio dinero, los pagos exteriores tenderán a nivelarse a través de movimientos en el tipo de cambio, los efectos de la demanda excesiva se manifestarán tanto en el alza de precios como en la elevación del tipo de cambio.

Sin embargo, mantener un tipo de cambio flexible, es hacer que el dinero pierda su estabilidad externa. La pérdida de tal estabilidad externa, por otra parte, influirá en la pérdida de su estabilidad doméstica o sea de su poder de compra. Una y otra, en países poco desarrollados se complementan. La una influye y decide la otra y viceversa.

En los años de la depresión mundial surgió en algunos de nuestros países la tesis de que debían hacerse esfuerzos por mantener la estabilidad doméstica del dinero, aunque el tipo de cambio exterior se elevara. La experiencia probó la falacia de esta tesis. Cuando el tipo de cambio exterior se eleva, con él se elevan los precios de todos los productos importados. Si una parte los consumimos, otra la utilizamos en la producción de artículos

domésticos. Elevándose el precio de las importaciones se elevan los costos de lo que producimos dentro del país y no podemos mantener precios estables. Por otra parte, si el tipo de cambio se eleva, ciertos productos que consumimos localmente encuentran incentivos para exportarse. Así se produce una escasez de estos artículos y por escasez se elevan los precios.

Dependerá de la capacidad y de la voluntad de las autoridades monetarias de financiar los déficits de balanza de pagos el que la demanda excesiva se traduzca en aumento de importaciones y disminución de exportaciones, más que en un incremento en el nivel de precios. Si la inflación se prolonga, sin embargo, será imposible que los déficits de balanza de pagos absorban todo el exceso de demanda. Tarde o temprano las autoridades, para proteger las reservas internacionales, tendrán que restringir las importaciones. Será entonces cuando los precios de todos los productos los de producción doméstica y los que se puedan importar —o sea estén libres de controles de importación— se eleven de precio.

Ningún país en el mundo puede, por un tiempo largo, gastar más de lo que gana a través de su producción, ni puede invertir más de lo que ahorra y obtiene en préstamos del exterior. Cuando se olvidan estos principios elementales la demanda es incesante y presiona tanto los recursos humanos como los materiales. Las reservas se agotan, los precios se elevan y declina el poder de compra del dinero.

Es interesante mencionar el caso de los Estados Unidos. Después de la primera guerra mundial este país comenzó a tener constantes superávits en su balanza de pagos, y como resultado de esos superávits se acumularon casi el 70 por ciento de los stocks de oro del mundo. Hasta 1949 los expertos de balanza de pagos norteamericanos, como los médicos especialistas en la malaria, tenían que ir a otros países a ejercer su profesión. En los Estados Unidos no tenían clientes. A partir de ese año, sin embargo, la situación de pagos externos varió y los Estados Unidos han venido soportando déficit en 13 de los últimos 14 años. Al principio los déficits fueron pequeños pero en los últimos años se

han venido elevando. En 1963 se tomaron medidas drásticas para reducirlos pues las reservas de oro que alcanzaron \$ 26 billones en 1949 se habían reducido en más de \$ 10 billones. Vale la pena tener en cuenta que muchos países que han tenido saldos favorables en años recientes han mantenido esos saldos en bancos de este país. Por consiguiente los déficits son mayores que las cifras de baja de las reservas de oro.

En la balanza de pagos de un país se registran en forma de balance los valores que ingresan a un país y los egresos del mismo. O sea que en la balanza de pagos se registran los ingresos y egresos de los ciudadanos de un país en sus transacciones con el exterior. Todas las transacciones que dan como resultado un pago al o del extranjero, sean hechas por individuos particulares, hombres de negocio o el gobierno quedan registradas en esta serie de cuentas.

Los ingresos provienen de las exportaciones, de las inversiones hechas por extranjeros, de los dividendos que ciudadanos del país reciben de sus inversiones en el exterior, gastos de turistas extranjeros en el país, etc. etc.

Los egresos surgen del pago por importaciones, por empréstitos hechos a otros países, por inversiones de hombres de negocios en el extranjero, por gastos de ciudadanos que viajan al exterior, etc. etc.

En la balanza de pagos de un país se refleja en todo momento la proporción que del total del dinero de un país, sus ciudadanos necesitan cambiar para sus transacciones en dinero extranjero. Esas necesidades pueden ser de las más diversas clases y varían de un momento a otro: pueden surgir de la necesidad de pagar por las mercaderías importadas, pueden surgir para pagar servicios recibidos del exterior, pueden representar necesidades de dinero extranjero para gastarlo en viajes o gastos de transporte, o pueden, por fin, responder a un afán de trasladar capitales al exterior para hacer inversiones o simplemente para protegerlos de una posible devaluación monetaria.

Todos los bancos cuando hay libertad cambiaria de transacciones o monedas extranjeras, o sólo el banco central, en ciertos

casos, están listos a satisfacer las demandas de sus clientes de cambiarles a un tipo fijo, el dinero nacional por dinero extranjero. (Los bancos, desde luego, para hacerlo, necesitan, asimismo, estar en posición de adquirir todo el dinero extranjero que se les venda, y que procede principalmente de los exportadores que reciben por los productos que venden del exterior, de los inversionistas extranjeros que traen capitales para sus actividades pero que, por lo menos una parte, requieren gastar en dinero doméstico, de turistas extranjeros que visitan el país, etc. etc. Los bancos comerciales, desde luego, en caso de que la balanza de pagos acusara un superavit grande, es decir, en el caso en que sus compras excedieran a sus ventas, no podrían agotar sus recursos transformándolos en dinero extranjero. Al contrario, tan pronto como el total de sus ventas excediera el total de sus compras se quedarían sin recursos en dinero extranjero. Para que ninguna de estas dos alternativas ocurra, está el banco central que es el encargado en todos los países de mantener reservas internacionales adecuadas. Este banco puede adquirir cualquier cantidad de dinero extranjero porque está autorizado a emitir dinero nacional, a cambio de aquel. Entonces es el banco central el que provee a los bancos comerciales todo el dinero extranjero que necesitan para sus transacciones diarias y está, asimismo dispuesto a comprar todo exceso que tales bancos le entreguen.

Si hubiera medios por los cuales se pudiera garantizar que los países en todo tiempo mantuvieran un equilibrio en su balanza de pagos, las necesidades de mantener considerables reservas en dinero extranjero o en oro, se eliminarían. En la vida real esto es poco menos que imposible. Cada país requiere cierto monto de oro y dinero extranjero para un funcionamiento normal de sus pagos internacionales. El monto de tales reservas deberá ser mayor, a medida que el país crezca y se desarrolle. La experiencia de la América Latina —y en esto me refiero al Dr. J. J. Polak [1] es que países que logran acumular una reserva equivalente

---

[1] Capacidad del Sistema Bancario para Financiar Desarrollo. Conferencia de Técnicos de Bancos Centrales. Bogotá-Colombia.

a seis meses de importaciones han constatado que han podido prever cualquier dificultad imprevista —una demora de cosechas— etc. sin tener que recurrir a los controles de cambios, ni a atrasos en los pagos, ni a una devaluación de su moneda. Como en términos promedios las importaciones de estos países representan más o menos un 20 por ciento de su ingreso nacional, una reserva internacional equivalente a un 10 por ciento del ingreso nacional parecería ser adecuada.

Las partidas de mayor cuantía en las balanzas de pagos de nuestros países son las formadas por las exportaciones, en el lado de los activos y las importaciones, en el lado de los pasivos.

La venta de pocos productos representa en países de producción exportable no diversificada como los nuestros, la mayor parte del dinero extranjero con el que pagamos una diversidad de importaciones. La producción de esos pocos productos está sujeta a cambios en las cosechas por condiciones climáticas, plagas, etc. etc. pero sobre todo, por la demanda extranjera de tales productos la que se determina en gran medida por las condiciones económicas de otros países y por sus precios. Estos se fijan en mercados externos y dependen de la oferta global de esos productos en el mundo.

Para los países productores de materias primas la expansión y la diversificación de las exportaciones es de capital importancia. Las exportaciones forman la fuente principal de los recursos cambiarios y no pueden nunca compararse en magnitud con los préstamos extranjeros aunque estos proporcionen una fuente adicional útil. Las importaciones esenciales para el desarrollo son, en efecto, pagadas con las exportaciones. Y aún cuando en un plan de desarrollo económico se logra un aumento en el ingreso nacional, tal aumento generará un incremento de las importaciones que hará indispensable un aumento de exportaciones.

La inflación impide y obstaculiza la expansión de las exportaciones y retarda el proceso de diversificación. Sus efectos iniciales, surgen por un incremento en la demanda doméstica y por la elevación de sus precios con relación a productos simila-

res de países competidores. La competencia de los factores de producción, trabajadores que se desplazan de una actividad a otra, costos que se elevan, etc. induce una transferencia de productos del mercado de exportación al mercado doméstico. La inflación, por otra parte, atrae capitales hacia inversiones especulativas, edificios de lujo, industrias de costos altos, estas últimas casi siempre alentadas por restricciones a la importación que con frecuencia se presentan. Los gobiernos, por otra parte, toman medidas para contrarrestar alzas de precios especialmente en productos esenciales que influyen en el costo de la vida, y cuando establecen congelación de precios u otras medidas análogas de control desalientan su producción.

Los incrementos de precios se producen en el mercado doméstico pero no traspasan las fronteras del país. Así se hace más atractivo vender un producto en el mercado doméstico en lugar de exportarlo. En otras palabras, los rendimientos de las exportaciones no se mueven en armonía con el alza de los precios domésticos. Sólo en el caso de que la contribución de un país fuera tan grande como para influir los precios mundiales, un cambio de volumen podría influenciar los precios internacionales, pero aún este hecho no es sino una invitación a que otros países expandan la producción, o un incentivo para que se busquen sustitutos, lo que tendría un efecto adverso en las exportaciones.

Con excepción de pocos casos como el del Brasil, sin embargo, el caso es que una mayoría de productos de exportación, se producen en volúmenes pequeños por muchos países y sus cambios locales de precios no afectan a los mundiales. Además, los productos de mayor importancia en las exportaciones de América Latina están afectados por una inelasticidad baja al ingreso. El que toma tres tazas de café al día no las duplicará porque le elevaron el sueldo.

Si reservas adecuadas son indispensables para asegurar la estabilidad externa del dinero, veamos como los distintos países han buscado la cooperación monetaria internacional para proveer una línea secundaria de reservas. Me refiero, como Uds., constatarán inmediatamente, al Fondo Monetario Internacional y como

pertenezco a dicha institución estoy seguro que Uds. querrán que me refiera a su trabajo sobre todo, en lo que se refiere a la América Latina.

Tres principales funciones están a cargo del Fondo Monetario Internacional. Una de regulación cambiaria, una financiera y la última consultiva.

En Bretton Woods, en efecto, 44 países suscribieron un acuerdo que podría llamarse "Código de buena conducta en materias monetarias". Al suscribir tal acuerdo se comprometieron a obedecerlo y establecieron el Fondo, institución a la que le encargaron su supervigilancia. A mediados de 1964, 60 países más se habían adherido a sus normas.

Los países miembros consideraron al suscribir el acuerdo que el cumplimiento del Código de buena conducta en materias cambiarias era indispensable pero no suficiente. Que era más fácil seguirlo si se contaban con recursos financieros adecuados. Para este efecto, se concentraron recursos que en la actualidad pasan de 15 mil millones de dólares. El Fondo administra esos fondos y los presta a sus miembros a corto y mediano plazo, para ayudarles a atender déficit transitorios de balanza de pagos. Esta es su función financiera. El Fondo, por fin, sirve como centro de consulta y cooperación técnica para sus miembros. Esta es su tercera función.

La autoridad suprema de la institución está constituida por una Junta General de Accionistas, a la cual cada país envía un representante. Esta Junta delega la mayor parte de su autoridad a un Directorio Ejecutivo formado por 20 Directores: 6 son nombrados por los países de cuotas más altas, y 14 son elegidos por el resto de los países.

El Directorio elige un Gerente, el que trabaja con un cuerpo de empleados en el que se procura incorporar al mayor número de países. El Directorio es un organismo permanente que se reúne con la frecuencia que requieren las actividades de la institución. Trabaja este por el sistema de voto "ponderado", o sea un voto proporcional a la magnitud de la contribución financiera de ca-

da miembro. Gracias a este mecanismo "realista" se ha logrado una participación efectiva de todos sus miembros.

Las funciones regulatorias se relacionan (1) con prácticas cambiarias; (2) con restricciones a los pagos internacionales; (3) con prácticas de cambios múltiples y (4) con prácticas cambiarias discriminatorias.

Estas funciones regulatorias podrían enumerarse en diferente forma diciendo que el Fondo ejerce jurisdicción sobre sus miembros en aquellas condiciones que gobiernan.

(a) las transacciones entre las monedas de un país con monedas de los demás; y (b) en las transacciones entre monedas nacionales y bienes y servicios de otro país.

Como las transacciones del comercio internacional depende tanto de la transferibilidad de las monedas entre un país y otro a un tipo de cambio fijo, como a las restricciones aduaneras, la idea básica de los que concibieron ésta institución fue la de crear el GATT como una institución gemela para que esta regulara los problemas de las tarifas mientras el Fondo regulara el aspecto de los pagos. Los países no reaccionaron, sin embargo, con el mismo entusiasmo hacia las dos instituciones. Mientras los participantes en el Fondo pasan de 100, en el GATT apenas llegan a la mitad.

El Código en materias cambiarias adoptado en Bretton Woods es un código liberal. Busca los medios de eliminar las barreras que los países levantan al comercio internacional. Busca los medios de eliminar la discriminación y la restricción en las transacciones; busca los medios de evitar las devaluaciones competitivas de las monedas y preconiza y estimula los medios para lograr y mantener la estabilidad cambiaria.

La estabilidad, desde luego, no debe confundirse con la rigidez cambiaria. El código prevé la posibilidad de efectuar ajustes en los tipos de cambio a fin de corregir desequilibrios fundamentales en la balanza de pagos. Las reglas que este Código formula están diseñadas no sólo para que los países puedan expandir su comercio internacional, sino, además, para que puedan lograrse altos niveles de ocupación, la elevación de los niveles de vida y el desarrollo de los recursos.

Aunque no se menciona explícitamente en el Código, el Fondo ha procurado aconsejar a que siempre se mantenga o recupere, cuando se ha perdido, la estabilidad financiera interna porque esta condición ha probado ser una condición previo sin la cual no puede funcionar en la práctica el código de buena conducta en materia cambiaria.

Esta es una de las razones, por ejemplo, por la cual el Fondo ha dirigido muchos esfuerzos a combatir la inflación en sus países miembros. No solamente que un país se pone en la imposibilidad de cumplir sus obligaciones internacionales relacionadas con la libertad del comercio y una razonable estabilidad monetaria, sino que se deforma la economía haciendo difícil un desarrollo ordenado de los recursos y el mantenimiento de un alto nivel de ocupación.

Una de las importantes innovaciones hechas en Bretton Woods consiste en la autolimitación de los derechos de los países miembros de determinar y variar el valor de sus respectivas monedas en términos de oro. Antes de Bretton Woods, el ligar y desligar una moneda al patrón oro, el suspender la convertibilidad o modificarla fueron atributos de exclusiva decisión nacional. Hubo, es cierto acuerdos aislados entre países para abstenerse de establecer restricciones o incrementar tarifas, pero esto fue la excepción.

Pero este atributo de la soberanía de los países probó en la década de los años veinte el ser sumamente desfavorable para el comercio internacional cuando algunos países dejaron que los tipos de cambio fluctuaran arbitrariamente. Y fue tal atributo todavía más trágico en los años de la gran depresión mundial cuando ciertos países para asegurarse una posición ventajosa en el comercio internacional optaron por la devaluación competitiva o mantuvieron sus monedas indebidamente a niveles bajos impidiendo que entraran en juego las leyes de la oferta y demanda.

Aunque en los veintes se sugirió la solución de que todos los países restauraran el patrón oro y en los treintas se logró un acuerdo Tripartito (Estados Unidos, Francia e Inglaterra) no fue sino después de la II guerra mundial que se encargó la jurisdic-

ción de las modificaciones de los tipos de cambio a una institución internacional: el Fondo. Este organizó el sistema conocido con el nombre del Valor de Paridad. Los países miembros del Fondo bajo este sistema se comprometen a mantener tipos de cambio de sus respectivas monedas frente a las monedas de otros miembros dentro de un margen del 1 por ciento de sus paridades declaradas, las cuales, a su vez, están basadas en los valores de la moneda de cada miembro, computadas en oro.

Cuando un país ingresa al Fondo declara una paridad y este la discute y la aprueba. Cualquier cambio propuesto por el país miembro debe ser aprobado por el Fondo, con excepción de un ajuste inicial que puede llegar a no más de un 10 por ciento. Sólo cuando un país miembro confronta un "desequilibrio fundamental" puede pedir un cambio de paridad y el Fondo debe consentírselo. Si se tratara de un desequilibrio temporal o estacional, el país debe usar sus propios recursos y cuando los necesite, los recursos del Fondo.

El propósito de los Artículos del Fondo es el prevenir fluctuaciones frecuentes de los tipos de cambio; evitar devaluaciones competitivas y mantener tipos de cambio realistas.

Durante los años de la depresión de los treintas, cuando la deflación y la desocupación dominaban la economía de muchos países, la devaluación fue para los gobiernos una tentación permanente. Hoy, las condiciones han cambiado, y en muchos países se teme más las fuerzas inflacionarias que la deflación.

La tendencia de los últimos años en algunos países ha sido, más bien, el mantener sobrevaluada una moneda. En este caso, el Fondo no tiene el poder de exigir a un país que devalúe una moneda que se considera sobrevaluada. Aunque esto pueda creerse que es una falla de los estatutos del Fondo, no lo es, porque la sobrevaluación hace más daño al país que la practica que a los demás. Lo que puede ser dañino para otros países es la restricción de importaciones, y talvez, de salida de capital que el país de una moneda sobrevaluada se ve obligado a adoptar, para evitar un déficit crónico en sus pagos y el agotamiento de sus reservas de oro. Y el Fondo si está autorizado a objetar

las restricciones a la importación y en ciertos casos puede llegar a prohibirlas. Es en esos casos cuando el país se da cuenta que tiene que proceder a un ajuste de una moneda sobrevaluada. Y la efectividad del Fondo se pone en evidencia cuando niega el acceso a sus recursos financieros a los países que mantienen restricciones indebidas a la importación.

Aunque el Fondo no está autorizado a objetar una devaluación proyectada, si es que se hace indispensable a consecuencia de una política inflacionaria doméstica, esto no significa que el sistema monetario internacional que funciona bajo la autorización del Acuerdo del Fondo, permita a los países a seguir una política financiera doméstica que mantenga las importaciones libres de restricciones mediante una continua depreciación de los tipos de cambio. Y esto no es así porque el fondo no sólo persigue la eliminación de restricciones a la importación sino, además busca la estabilidad de los tipos de cambio. Claro que estos dos objetivos no pueden obtenerse al mismo tiempo a menos que los países lleven a cabo políticas monetarias y fiscales en forma tal de mantener un grado razonable de estabilidad financiera doméstica.

Podríamos afirmar que el sistema de paridades diseñado por los progenitores del Acuerdo de Bretton Woods ha trabajado con éxito en la práctica?

No es fácil dar una categórica respuesta a esta pregunta. Podríamos decir sin embargo, que mientras no han faltado críticas académicas al sistema, retiene al menos, como objetivo de largo plazo, el apoyo incondicional de las autoridades monetarias de todo el mundo.

Se le criticó al Fondo, en los primeros años, su incapacidad de inducir a los países miembros a adoptar tipos realistas de cambio, tipos que pudieran mantenerse sin restricciones de importación y sin desempleo. Se agregó que eran numerosos los tipos iniciales sobrevaluados. Si el Fondo se ponía a rechazar los tipos de cambio propuestos inicialmente, jamás habría logrado que el acuerdo de Bretton Woods entrara en operación. Cuando se aceptaron tales tipos de cambio, prevalecía un mercado de

vendedores, y esos tipos no impidieron que los países recobraran sus exportaciones, aunque después esos tipos de cambio tuvieron que reajustarse.

Fue en 1949, cuando el mercado de vendedores desapareció del comercio internacional y entonces los principales países industriales, con excepción de los Estados Unidos, tuvieron que reajustar sus tasas de cambio, devaluándolas substancialmente. Pero ese ajuste se hizo, gracias al Fondo, en forma ordenada. Y si después vino el conflicto de Corea, de nuevo, a traer "el mercado de vendedores", haciendo en parte innecesarias las devaluaciones, el caso es que se evitó la especulación y se recuperó el equilibrio.

Fuera de las devaluaciones verificadas en 1949 y unas pocas aisladas que han ocurrido posteriormente en países donde ha prevalecido una inflación persistente, en la mayor parte de los países, han prevalecido condiciones razonables de estabilidad. En general, los países se han manifestado adversos a las devaluaciones especialmente por sus efectos sobre los salarios.

Entre los reajustes cambiarios de los últimos años, se anotan dos revaluaciones, las de Alemania y Holanda en 1961.

Han habido casos de países que en su deseo de eliminar restricciones de importación no han podido señalar inmediatamente una tasa de cambio realista y uniforme y han seguido un período de prueba con un tipo libre fluctuante. Este fue el caso de México en 1948-49. El Fondo no favorece los tipos de cambio fluctuantes porque dan origen a fuerzas especulativas pero ha procurado que la transición sea lo más corta posible.

El caso de Canadá vale la pena destacarse. Este país adoptó un tipo de cambio fluctuante en 1950 para amortiguar ciertas tendencias inflacionistas que se presentaban por grandes importaciones de capital y una expansión rápida de las exportaciones. El Fondo adoptó una política de paciente espera aunque no alentó la continuación indefinida de tipo de cambio fluctuante. En 1962 Canadá cambió su política declarando un tipo fijo para su dólar con resultados satisfactorios. El Perú, también, mantuvo primero una paridad de **facto** antes de pasar a una de **jure**.

El Fondo ha mostrado, asimismo, flexibilidad en la interpretación de los márgenes de cambio de 1 por ciento a que el Acuerdo de Bretton Woods se refiere. Dejando el margen de 1 por ciento a cada lado de la transacción, permite a los países suficiente campo de maniobra.

Uno de los propósitos del Acuerdo de Bretton Woods - Artículo I consiste en "establecer" un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes entre las monedas de sus miembros, y otro es el "eliminar las restricciones en los pagos en moneda extranjera que perjudiquen el crecimiento del comercio mundial".

Para cumplir estos propósitos se dejó establecido que todos sus miembros, después de un período transitorio que podía variar según las circunstancias de cada país miembro, aceptarían ciertas obligaciones que se enumeraron en el Artículo VIII. Prevé este artículo que ningún país miembro, sin consentimiento expreso del Fondo, podrá imponer restricciones a los pagos o transferencias que surjan de sus transacciones corrientes internacionales, ni que tampoco se permite a un país el establecer prácticas discriminatorias, o de cambios múltiples. Con excepción de circunstancias extraordinarias el país debe convertir en oro o monedas convertibles los saldos en moneda extranjera a favor de otro país miembro que hubiere provenido de transacciones corrientes. En virtud de estas reglas, quedó establecido un sistema de monedas convertibles, para las transacciones corrientes, basado en sus tipos oficiales de paridad, que aseguraban a un país exportador el pago efectivo, en su propia moneda, al tipo de paridad, así como garantizaba también a un país miembro que podía usar los saldos recibidos de otro país del que tenía un superávit, en pago de los saldos hacia un tercer país con el que tenía un déficit.

Como en una mayoría de países al momento de suscribirse el Convenio de Bretton Woods prevalecían condiciones económicas anormales como efectos de la II guerra mundial, se dejó en el Artículo XIV un período de transición de 5 años para que los países que lo consideraran necesario, pudieran retener ciertas condiciones restrictivos de cambios. El Artículo dice que pasado

ese período, el país que quisiera mantener por más tiempo un régimen de restricciones podía hacerlo sólo con permiso del Fondo, el que estudiaría el caso en consulta con las autoridades.

Fue después de este período de transición o sea, a partir de 1952 que el Fondo, en cumplimiento de sus funciones, inició sus Consultas procediendo a un examen minucioso de las condiciones económicas y cambiarias de cada país miembro.

En muchos países prevalecían regímenes de restricciones complicadas y en no pocos discriminatorias: las importaciones se sujetaban a permisos o licencias, o se negaba el pago para cierta clase de mercaderías. En otros se establecía el pago por turno, que a veces demoraba meses enteros. Esto implicaba con frecuencia, que los proveedores de mercancías tenían que extender créditos a los importadores, que recargaban el costo de las mercancías. No faltaron los casos de restricciones en las que se estipulaba que las divisas que se entregaban en pago de exportaciones debían usarse exclusivamente en la importación a determinados países o, que eran buenas, sólo para la compra de determinadas mercaderías. Se trataba de solucionar los problemas de pagos con convenios bilaterales y no faltaron los casos en que un país, había concedido, crédito sin querer a otro, acumulado divisas de muy poco uso. Estos arreglos sin duda alguna perjudicaban a otros países.

En los primeros años del Fondo, la eliminación de restricciones cambiarias fue relativamente lenta pero se procedió gradualmente primero, a cierta racionalización de los sistemas restrictivos, después a su simplificación, y en no pocos países, por último, a su eliminación total.

Uno de los pasos de importancia fue la sustitución del permiso o licencia sobre bases personales por licencias automáticas que aunque imponían, en algunos casos, el requisito de depósitos previos, no negaban a nadie que estaba en condiciones de establecerlos.

En los sistemas bilaterales, se llegó en ciertos casos, a ampliar los derechos de transferencia, de un país, hacia un grupo de países, como paso intermedio, hacia la convertibilidad total.

Algunos países, entre ellos, Estados Unidos, México, Canadá y los países Centroamericanos estuvieron prácticamente fuera de restricciones desde 1946. México en 1950, suspendió su paridad, dejó que el peso fluctuara libremente hasta encontrar un tipo realista en el mercado libre, el que fue legalizado, como nueva paridad, después de pocos meses.

La Gran Bretaña hizo en 1946 y 1947 un intento de volver a la convertibilidad con la ayuda financiera masiva tanto de los Estados Unidos como del Canadá, pero obligaciones contraídas en los años de guerra hicieron esta tarea difícil. Desde 1950, sin embargo, tanto Gran Bretaña como los países de Europa continental hicieron un marcado progreso hacia la convertibilidad y la eliminación de restricciones cambiarias. Aún los países productores de materias primas lograron remover la mayor parte de sus restricciones bilaterales y discriminatorias, aunque dejaron ciertas restricciones. Fue, por una parte, el Plan Marshall, y, por otra, las devaluaciones hechas en 1949 bajo la guía del Fondo, las que permitieron mejorar la posición competitiva de los países europeos frente a los Estados Unidos, lograron que se redujeran las presiones de una demanda excesiva. Poco a poco desapareció la llamada "escasez de dólares" y los países europeos ayudados con su Unión Europea de Pagos, fueron liberalizando sus importaciones y eliminando sus restricciones cambiarias.

En 1952, el período de transición de cinco años terminó, lo que permitió al Fondo ampliar la esfera de la convertibilidad hacia un número mayor de países. En 1961 por ejemplo, nueve países europeos, Perú y Saudi Arabia, asumieron las obligaciones del Artículo VIII del Acuerdo del Fondo.

Desde 1955 el Fondo intensificó sus esfuerzos para la eliminación del bilateralismo ofreciendo su ayuda financiera a muchos países y participando con ellos en Programas de Estabilización.

Acaso valga la pena mencionar separadamente las prácticas de cambio múltiples que algunos países siguieron autorizados por el Fondo, como medidas transitorias. Nos referimos al sistema por el cual un país aplica diferentes tipos de cambio a di-

ferentes categorías de transacciones. Aunque a la fecha casi han desaparecido los cambios múltiples pueden compararse por sus efectos económicos, a impuestos diferenciales o subsidios que se aplican a diferentes categorías de comercio o a las transacciones de capital. Es generalmente al Banco Central al que se le arma con los instrumentos adecuados para que pongan en práctica esta política en sus transacciones de moneda extranjera, en lugar de ser la Tesorería la que aplique a través del control de Aduanas. Como regla general, estas prácticas se usan en países que sufren brotes inflacionarios y su objetivo esencial es subsidiar importaciones consideradas como indispensables, mientras se sujeta a impuestos a aquellas consideradas como de lujo o no indispensables. Estas prácticas probaron ser en muchos casos menos dañinas que los controles cuantitativos, sin perjuicio de que, a la larga, deforman el comercio y burlan los objetivos de GATT. El Fondo las aprobó sólo cuando, a través de tipos de cambio penales, se combatía la inflación, o cuando se introducían como pasos intermedios, entre paridad teórica y un tipo de cambio más realista.

Podemos decir que, a la fecha, la mayor parte de los países que establecieron tales prácticas las han eliminado, y en aquellos en que no se ha logrado, todavía, por lo menos se las ha simplificado. Estructuras complejas de cambio quedan actualmente sólo en Brasil, Uruguay, Indonesia y Corea.

Debemos hacer notar que la jurisdicción que el Fondo ejerce en materias cambiarias no se extiende a las transacciones de capital. Al suscribir el Acuerdo de Bretton Woods los países miembros retuvieron el poder de controlar, en cualquier momento, movimientos especulativos de capital. El Fondo, en años recientes, ha sugerido que aquellos países que tienen capitales en exceso, liberalicen sus movimientos hacia aquellos que pueden hacer un mejor uso. Debe reconocerse que aún capitales a corto plazo pueden ejercer cierto rol estabilizador y, por otra parte, que es muy difícil el control de los movimientos indeseables de capital.

El Fondo exige de sus países miembros —como hemos explicado ya— por una parte, el cumplimiento de un conjunto de

reglas cambiarias que se consideran indispensables para el desarrollo continuo del comercio mundial, pero ofrece, por otra parte, a los países que observan este código de buena conducta cambiaria, su ayuda financiera. Esta permite a los países miembros, enfrentarse a déficits temporales en la balanza de pagos, dándoles el tiempo necesario para trazar políticas encaminadas a restaurar el equilibrio de sus pagos internacionales evitando depreciaciones cambiarias u otras medidas que interfieren con el comercio, la actividad económica, la ocupación y el desarrollo. Entramos aquí a las funciones financieras del Fondo.

Los pasivos del Fondo están formados casi exclusivamente de las subscripciones de capital de sus países miembros que pasan en la actualidad de 15 mil millones de dólares. Sus activos están formados por oro y las monedas de sus países miembros, más o menos en una proporción de un dólar en oro por tres en monedas de sus miembros. En la medida que un número mayor de países ha adoptado la convertibilidad irrestricta en oro, a un tipo fijo, las monedas nacionales de sus países miembros adquieren mayor importancia para sus operaciones.

A cada miembro del Fondo se le asignó una cuota que fue determinada de acuerdo entre la institución y el país: para establecerla se tuvo en cuenta el valor del comercio exterior del respectivo país, su ingreso total y otros índices económicos. Como regla general el país suscriptor paga una cuarta parte de su cuota en oro y las tres cuartas partes en su propia moneda. Las cuotas se revisan periódicamente. Cada país miembro tiene acceso a los recursos del Fondo en montos proporcionales a su cuota. Cuando el Fondo hace un préstamo, provee al país que contrae la obligación, con moneda extranjera, y éste le entrega su equivalente en moneda nacional. Así un préstamo, al que se le califica como un giro, representa para el país miembro la compra de una moneda extranjera a cambio de su propia moneda. Un abono, al contrario, representa la recompra de su propia moneda con moneda extranjera.

La posición de un país miembro en el Fondo, se refleja así por el monto que el Fondo mantiene de su propia moneda. Méxi-

co, por ejemplo, si gira sobre el Fondo éste tendrá una suma mayor de pesos mexicanos; cuando México paga el Fondo tendrá menos pesos. México, en cambio, en el momento del giro recibirá ya sea oro o la moneda que necesite a cambio de sus pesos, y viceversa. La posición normal del Fondo versus un país es el mantener 75 por ciento de la cuota de ese país en moneda nacional, pero cuando gira el Fondo puede llegar a tener hasta 225 por ciento de la cuota del país en su propia moneda. Este porcentaje puede variar, de acuerdo con disposiciones de su Directorio Ejecutivo. Hasta 1961, por ejemplo, el porcentaje máximo fue el de 200 por ciento pero en 1962 el Fondo resolvió extender un 25 por ciento más en casos de que un país sufriera una declinación en el valor de sus exportaciones totales.

El Fondo mantiene un conjunto de reglas para sus operaciones: cuando un país quiere girar su cuota en oro, por ejemplo, lo puede hacer casi automáticamente o sea que el Fondo, le da al país, lo que ha dado en llamarse, "el beneficio de la duda". Se quiere girar un 50 por ciento de su cuota total, o sea su cuota en oro, más un 25 por ciento deberá demostrar que está haciendo "esfuerzos razonables" para equilibrar su posición de pagos; y si pide un 75 o un 100 por ciento debe mostrar, primero, que ha adoptado un programa sólido para recobrar el equilibrio y que mantiene un tipo de cambio realista. Generalmente estos programas se los formula en consulta con el Fondo y este gradúa y subordina sus entregas de divisas al cumplimiento estricto del programa.

En el caso de que se hubiera cumplido todas las condiciones enumeradas y que el país miembro demostrara que el nivel de sus exportaciones ha descendido de los niveles de los dos años anteriores, el Fondo puede extenderle un 25 por ciento más sobre cualquiera de las cuotas anteriores.

Con frecuencia, entre un país y el Fondo se formulan programas de estabilización en los cuales se acuerdan giros condicionales, a los que se les llama "Stand-By". En estos, las obligaciones son mutuas: el Fondo subordina la entrega de divisas al cumplimiento de ciertas obligaciones del país, pero éste, por el

convenio de "Stand-By" queda garantizado, a su vez, que cumpliendo lo que se ha comprometido, puede recibir la ayuda estipulada en cualquier momento, mientras el convenio esté en vigencia.

El plazo para el repago de las obligaciones al Fondo o de las recompras, como se las llama, oscila entre los 3 y los 5 años.

Las comisiones que el Fondo cobra por los giros que concede están en relación opuesta al monto y al plazo de las mismas. El país que usa sólo su cuota en oro y por corto tiempo, prácticamente está exento de pago, pero el interés se eleva si el uso se prolonga y a medida que el país gira sumas mayores. Aún en estos casos, sin embargo, pedir prestado al Fondo, resulta más barato que acudir a la banca privada o a los mercados de capital.

Merecen mencionarse a continuación ciertas reglas de operación, unas específicamente mencionadas en el acuerdo del Fondo, y otras producto de la práctica seguida por la institución.

Los repagos al Fondo deben ser hechos en oro o en monedas de países de monedas convertibles (aquellos que han asumido las obligaciones del Artículo VIII).

Aunque los países pueden repagar sus obligaciones en plazos que oscilan entre los 3 y 5 años, cuando los países registran superávits en sus balanzas de pagos que se traducen en elevación en el monto de sus reservas internacionales de oro y divisas, una parte del aumento de estas: el 50 por ciento, deben dedicar a repagar al Fondo.

Los préstamos o giros del Fondo son, por su naturaleza, temporales. El Fondo no puede entregar sus recursos para inversiones permanentes de un país. Un Gerente del Fondo, el Sr. Jacobson decía que el Fondo no presta dinero sino tiempo. En efecto, lo que la Institución quiere —decía él— es que un país no se vea forzado a tomar medidas restrictivas drásticas que le perjudiquen o que afecten el comercio internacional. Quiere además que los correctivos se apliquen a las causas, y no a los efectos del desajuste.

El Fondo ha alentado siempre a sus países miembros la realización de políticas que busquen la estabilidad financiera do-

méstica. Al hacerlo ha tenido que sufrir el ataque persistente de críticos que han mantenido que cierto grado de inflación es necesario para estimular la formación de ahorros y combatir la desocupación y el estancamiento. Como regla general el Fondo, sin embargo, ha encontrado que por moderada que sea la inflación de precios conduce a la sobrevaluación de la moneda nacional y descorazona, inmediatamente, las exportaciones, especialmente de nuevos productos que tanto necesitan los países para diversificar sus economías. Los países entonces se ven forzados a usar controles a la importación o prácticas de cambios múltiples que alientan a veces el desarrollo de industrias antieconómicas; en otros casos la escasez de cambio extranjero no permite a los países que sufren inflación pagar los repuestos y materiales que necesitan para que la economía marche. La continua elevación de precios promueve reacciones de defensa de uniones de trabajadores y demandas por más altos salarios. Surge entonces la espiral —precios altos-costos altos—. Los gobiernos quieren detener la elevación en el costo de vida y mantienen congelados los precios de ciertos servicios y artículos de consumo, que descorazonan, lógicamente, su producción. Puede que los ahorros domésticos no declinen, pero, como regla general, el capital trata de escapar los efectos de la inflación, ya saliendo al exterior, ya convirtiéndose en bienes reales, acumulación de inventarios, etc. que no son productivos. Se vuelve más difícil canalizar el capital doméstico hacia usos productivos. Debido al estancamiento de las actividades de exportación, el capital extranjero, se desalienta de ir al país.

Países que han sufrido por un tiempo largo las consecuencias de la inflación y que están convencidos que ella ha frustrado sus intentos de desarrollo, han trazado programas de estabilización cambiaria apoyados financieramente por el Fondo. Inicialmente, es posible que tales programas conduzcan a un atraso del desarrollo y crecimiento, porque los inventarios acumulados tienen que irse liquidando, porque las inversiones tienen que ser reencauzadas hacia canales más productivos, o porque la infla-

ción de costos y salarios persiste aún después de que haya sido puesto un límite a la demanda excesiva.

Sin embargo, si el programa de estabilización va acompañado, como debe estar, de un ajuste adecuado del tipo de cambio, se resume —con una pausa corta— el crecimiento de la producción y la inversión, hacia niveles superiores a los anteriores.

Unas pocas palabras sobre la función consultiva.

En el Artículo I del Acuerdo de Bretton Woods, numeral 1º se dejó establecido que el Fondo sería el mecanismo encargado de "promover la cooperación monetaria internacional a través de una institución permanente que facilitara entre sus miembros la consulta y la cooperación en problemas monetarios internacionales: en casi 20 años de trabajo (comenzó este en 1946) el Fondo se ha convertido en un centro en el cual se discuten los problemas monetarios y de pagos mundiales en general, como aquellos de sus países miembros, en particular. Las discusiones tienen lugar entre representantes de los países miembros, tanto en sus reuniones anuales, como en las de su Consejo Directivo, así como entre un país y los miembros de su personal.

El Fondo es una fuente de información en materias financieras pues recoge series de los índices representativos de las actividades financieras de cada país y los publica en bases estandarizadas para facilitar su comparabilidad. Las discusiones de los problemas monetarios se hacen ya en su casa matriz en Washington como en los países de sus miembros por medio de misiones de consulta. Las consultas se llevan a cabo tanto con países que mantienen restricciones cambiarias, como con aquellos otros cuyas monedas son convertibles. Se hacen consultas en forma periódica para recoger informaciones que facilitan al país girar los recursos del Fondo o proponer cambios en su sistema cambiario.

Los programas de estabilización, son indispensables a aquellos países azotados por la inflación. A estos programas se les llama así porque no hemos encontrado un nombre mejor, pero acaso, sea más conveniente llamarlo **programas financieros o coordinación de políticas financieras, basadas en los recursos reales.**

En efecto, lo que comprende un programa de esta naturaleza es una valoración realista de los recursos reales en un sentido financiero y su distribución a través del crédito, el presupuesto, y las políticas con ellas relacionadas. Desgraciadamente, los países no siempre adoptan un programa adecuado de política financiera como parte regular de la formulación de su política económica. En muchos casos, los países han adoptado un programa de estabilización y han pedido ayuda al Fondo sólo cuando se ha producido una crisis, y no hay otra alternativa, aún como la única medida temporal e inmediata. Países que confrontan un déficit considerable en su balanza de pagos, digamos un agotamiento de sus reservas internacionales, la depreciación de su tipo de cambio, etc. y donde surge el temor de una devaluación mayor, la elevación rápida de los precios internos con la insatisfacción social consiguiente, o una combinación de todos estos fenómenos, no tienen otra alternativa, decimos, que adoptar un programa de estabilización. Dentro de estas condiciones, un programa de estabilización es simplemente **una vuelta a la realidad** de la cual ningún país puede escaparse por un tiempo largo; el programa trata de medir, lo más realísticamente, el volumen de recursos reales, presentes y futuros, y disponibles para el país, provenientes tanto fuentes domésticas como del exterior. En estos últimos se toma en cuenta los recursos que el Fondo pone a disposición de un país en forma temporal para que pueda suavizar el impacto de sus dificultades de pago hasta que imponga las políticas financieras apropiadas para su situación real.

Debe mencionarse, como un detalle, que aún dentro de las circunstancias descritas más arriba, los programas de estabilización casi nunca han sugerido una rebaja del crédito usado como generalmente se da a entender. Lo que generalmente se requiere es disminuir el ritmo o la tasa de expansión para colocarla en relación con los recursos reales disponibles. Algunas veces, por razones prácticas, aún esto no ha sido aconsejable hacer en un período de tiempo muy corto. La transición de una inflación considerable a una relativa estabilidad significa naturalmente que los negocios y el sector público deben ajustar sus actividades a un

clima económico y financiero distinto y a diferentes expectativas. En algunos casos, esto puede significar una declinación temporal en la producción total, particularmente cuando los ajustes se superponen a factores externos adversos, tales como el deterioro de los términos de intercambio.

## **VI.—La Integración Económica de América Latina y la influencia de su Política Monetaria**

La descripción de la mecánica del dinero ha ocupado la mayor parte de nuestro tiempo. Sin embargo, apenas hemos contestado la primera interrogación de nuestro temario, que decía "Qué entendemos por problemas monetarios".

La respuesta a la primera pregunta nos facilita, desde luego, la respuesta de la segunda. Los problemas monetarios de América Latina no son diferentes de los de otros continentes o áreas, si en tales continentes o áreas se vive y se practica una economía de intercambio. Necesitaremos dinero donde quiera, y donde quiera veremos los efectos de su escasez o de su exceso.

Nos preguntamos, en tercer lugar, si existían problemas monetarios comunes en América Latina y nuestra respuesta, ya por las reflexiones hechas, ya por los hechos históricos es que en países independientes, por lo menos políticamente, no existen como tales, problemas monetarios comunes. Existen sí características económicas que son comunes a los países Latinoamericanos y esas características traen ciertas presiones de orden monetario a varios o todos los países en un momento dado, y sugieren ciertos objetivos de defensa común en lo que respecta a políticas cambiarias y crediticias.

Para analizar debidamente esas características económicas comunes a la América Latina requeriríamos bastante tiempo. Me atrevo sólo a enumerar algunas, que son de mayor importancia para nuestro tema:

(1) Los países latinoamericanos dependen en alto grado de sus exportaciones; (2) éstas están formadas de materias primas cuyo consumo mundial es bastante inelástico; (3) de muchos,

de sus productos: café, algodón, trigo, hay excedentes de producción en el mundo; (4) de otros, su producción tiene que ser regulada para evitar excedentes: petróleo, cobre, azúcar, cacao, bananos, lana, carne; (5) la fluctuación brusca del ingreso por cambios de precios de las exportaciones requieren ajustes inmediatos en las políticas monetarias; (6) sus sistemas fiscales son anticuados y defectuosos. Dependen en alto grado de impuestos indirectos y carecen de flexibilidad para acomodarse a esos cambios en el ingreso; (7) las necesidades de importar aumentan no solamente con el aumento de las poblaciones sino con las aspiraciones por mejora que hoy día prevalecen en la América Latina; (8) la depresión de los treinta, los progresos de la tecnología y las vicisitudes de los precios de las exportaciones dejaron en América Latina la tarea de integrar y diversificar sus economías.

En la mayoría de nuestros países adoptamos un cosmopolitismo que nos ha inhibido captar nuestra propia realidad y esa tarea de integración y diversificación se ha demorado. Necesitábamos reconstruir el sistema económico desde sus bases, capacitándolo para generar nuestro propio impulso de crecimiento. Pero se han requerido dos guerras mundiales y una gran depresión para que, por lo menos, las generaciones jóvenes vuelvan a la realidad. Todavía, desgraciadamente no hemos logrado desterrar todos los mecanismos inhibitorios que nos impiden la percepción de un proceso social que está en marcha y que parece que nada ni nadie podrá detenerlo. (9) Hemos crecido por impulsos externos subordinados a las necesidades de otros países. (10) Mantenemos todavía rezagos de la época colonial que orientó cada país hacia una economía de grandes unidades y de débil capitalización en el sector rural.

Ni el mejor sistema monetario del mundo, ni la política crediticia más sabia transformarán estructuras económicas defectuosas. Una política monetaria, por sí sola, no puede hacer transformaciones sociales. Estabilizará sí, pero la pobreza, si el país es pobre. Una política inflacionaria, la agravará solamente, en iguales circunstancias.

Haití, Guatemala, El Salvador, Honduras, Panamá, tienen y han tenido monedas estables y convertibles pero en unos casos como en Haití, los escasos recursos naturales, y en otros, sus estructuras sociales defectuosas, siguen manteniendo la pobreza de las masas y bajísimos standards de vida en medio de una moneda sana.

El término América Latina por otra parte, no corresponde en términos económicos a una expresión real: en las seis mil millas de tierras que están abajo del Río Grande no hay ni unidad política, ni económica, ni cultural. La vastísima variedad de climas, la topografía y los recursos económicos han producido la diversidad económica. Los campos productores de café y banano en Centro América ofrecen peculiaridades distintas de los campos mineros de Bolivia, Perú o Chile, o de la agricultura más avanzada de Argentina o Uruguay. Culturalmente también hay una escala vastísima que va desde la que corresponde a los habitantes semi-civilizados de las florestas tropicales del Amazonas, o de las comunidades indígenas de los Andes ecuatorianos, peruanos y bolivianos, hasta los ciudadanos de refinamiento europeo de México, Río o Buenos Aires.

Los hombres han hecho todavía más marcada esta diversidad de recursos: "La pobreza de la gente se oculta tras las resplandecientes fachadas de ciudades modernas, lo dice W. S. Woytinsky [1]. El Perú es de los países de más bajo ingreso per capita en América Latina, pero Lima su capital, es de las ciudades más monumentales. Para apreciar la extrema pobreza de la América Latina no se necesita remontarse a los pueblos aislados de las tierras elevadas de los Andes, ni ir a las selvas del Amazonas. Con frecuencia, ella se alla en los contornos mismos de sus lujosas capitales. Barrios miserables azotados por la pobreza se encuentran frente a frente de lujosas mansiones rodeadas de verdes jardines y residencias que se asemejan a castillos medioevales. Buenos Aires está separado de sus arrabales por una pared

---

[1] The U. S. and Latin America's Economy.

que se asemeja a una fortaleza. En Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia sus indios inundan los barrios cercanos a los mercados en sus capitales mostrando su miseria y llevando en sus espaldas a sus hijos como si fueran sacos de patatas. La miseria está cubierta con una cortina psicológica. La gente de la ciudad no los toma en cuenta. Para los turistas, son parte integrante del "sabor local".

Ni la gran depresión de los treinta conmovió la estructura institucional monetaria y cambiaria de muchos países mientras, que en otros como Chile, desde hace 70 años que hay inflación. La estabilidad monetaria ha sido y es una característica permanente de la América Central. En Honduras se ha mantenido una moneda estable y convertible desde 1918, el lempira. En Guatemala, el quetzal se mantiene a la par con el dólar, desde 1926. En El Salvador, el colón fue estabilizado en 1934 y desde ese año no ha cambiado su valor externo. La convertibilidad irrestricta a tipo fijo no es, patrimonio de América Central. México no ha suspendido su convertibilidad un sólo día, así como jamás ha intentado mantener una paridad artificial por medio de controles de importación ni cambios. El peso se ha mantenido al mismo tipo de cambio con relación al dólar en los últimos diez años. En 1948 y en 1954, sin embargo, procedió a hacer dos reajustes de sus paridades anteriores pues afrontó un desequilibrio fundamental en su balanza de pagos pero logró estimular con un tipo realista, en primer lugar, su industria que había florecido durante los años de la segunda guerra mundial, protegida por la barrera natural de la escasez de mercaderías en los mercados tradicionales de aprovisionamiento. Alentó, además, por ese medio, un turismo que representaba algunos centenares de millones de dólares y que después de la guerra podía ser desplazado por Europa, si no se creaban en México incentivos especiales. La República Dominicana, Haití y Panamá han sabido mantener sus monedas estables y convertibles por muchos años. Venezuela se dio el lujo durante la depresión mundial, cuando el dólar fue devaluado, a no seguir esa devaluación, como se vieron impelidos a hacer los demás países latinoamericanos. Venezuela mantuvo durante mu-

chos años, la moneda más sólida del mundo. Sólo en 1964 se vio obligada a unificar su sistema de cambios a una nueva paridad pues desde 1961 se había demostrado la necesidad de un reajuste. Este se aplicó primero a parte del comercio, pero se generalizó en el presente año. Colombia y Ecuador desde los años de la depresión mundial doptaron controles de cambios e importaciones que duraron más de lo que sus autores pensaron al establecerlos. De todos modos sus sistemas cambiarios se han simplificado en los últimos años y ha prevalecido una convertibilidad de facto a tipos realistas. El reajuste del tipo de cambio, fue hecho en el Perú después de la II guerra mundial con un minimum de controles y la economía del país ha respondido a ese tipo estable de cambio mantenido sin dificultad.

No podemos, desgraciadamente, describir con la misma simplicidad el panorama monetario y cambiario de los países restantes de América Latina.

Desde luego es muy difícil hacer un juicio certero si no se describen con la mayor objetividad los antecedentes de cada situación. Tomemos como ejemplo, el caso del boliviano. Esta moneda en los años treinta se cotizaba en unidades con relación al dólar; en los cuarenta en decenas y centenas, para pasar a los millares en los cincuenta. De 20 bolivianos por dólar en 1930 en efecto, su cotización pasa a los 11.800 en 1960, una diferencia considerable. Estos son los hechos, pero cuáles son sus causas? Será difícil interpretar el cambio si se olvida que a la depresión de los treinta que incluyó al estaño, como a todas las materias primas, se agregó en Bolivia, la guerra del Chaco, para sostener la cual, el gobierno emitió un millón de bolivianos diarios, durante casi cuatro años. La movilización de cada soldado de La Paz al frente de batalla, costó al país un mil seiscientos dólares en productos importados. Esa guerra gravó a la economía del país por algunas generaciones, las que han ido lentamente pagando en una moneda depreciada. Pero en los últimos seis años, el boliviano se ha estabilizado después de un radical cambio social en ese país. Mucho de lo que decimos de Bolivia, se aplica al Paraguay, pues la guerra fue entre los dos países. Y si de Bolivia y Para-

guay pasamos a Chile, tenemos que mencionar, que muchos expertos creen que Chile ha sufrido una inflación continua por casi 70 años. El proceso se ha atenuado en algunas épocas y se ha agravado en otras, pero no ha cesado durante todo ese período. Argentina y Uruguay, por su parte, que habían llegado a etapas de desarrollo económico más avanzado que el resto de América Latina ilusionados por sus progresos en la industria, descuidaron en ciertos momentos su economía de exportación, los años de Perón y del mago de las finanzas, Miranda. Países nuevos como Australia, Canadá y Nueva Zelandia absorbieron una parte apreciable de sus tradicionales mercados. La tecnología empleada por estos países hizo tan rápidos adelantos que Argentina y Uruguay requirieron tipos de cambio depreciados para mantener su posición competitiva internacional. A pesar de estos factores negativos, se construyó sin embargo un costoso edificio de seguro social cuyo mantenimiento fuerza a los gobiernos a persistir en políticas financieras inflacionarias, cada vez, de mayor magnitud.

Hemos dejado para el final al Brasil, gigante en sus recursos, gigante en sus sueños de progreso y gigante, por fin, en sus políticas financieras deficitarias.

El Brasil que es un horno en el cual se está fundiendo un nuevo tipo de hombre —síntesis de todas las razas— desconcertó por unos años, a los economistas con un progreso industrial acelerado con políticas inflacionarias. El desconcierto parece, sin embargo, que ha sido transitorio, porque los factores de resistencia a la inflación, están ganando terreno y los brasileños, por su propia voluntad, están haciendo esfuerzos desesperados, por detener la inflación.

Una de las fórmulas propuestas para solucionar nuestros problemas ha sido la de que solo ensanchando nuestros mercados domésticos, rompiendo los "20 compartimentos aislados" para usar una palabra favorita de CEPAL, podemos mejorar las condiciones de América Latina. Y persiguiendo este propósito, hemos ido paso a paso trazando planes para un mercado común. Los proyectos más serios se los debe a la Comisión Económica para la América Latina que desde que se estableció ha venido mostran-

do su necesidad y su urgencia. Dos voceros deben ser mencionados por sus gigantescos esfuerzos, Raúl Prebisch y Víctor Urquidí. Al primero por la presentación sistemática y constante del problema. El segundo fue el cerebro y el animador del Mercado Común Centroamericano. Estuvo junto a él desde sus primeros pasos guiándole con acción inteligente y constructiva y le dejó, cuando era ya una realidad, y podía prosperar por sí sólo. El progreso ha sido rápido en Centro América y algo lento en el Sur.

En América Central se han dado ya los primeros pasos para establecer una coordinación de las políticas monetarias de los cinco países y llegar, una vez obtenida ésta, al establecimiento de una moneda común.

Soy de la opinión que la coordinación monetaria centroamericana puede dar un empuje enorme al mercado común. En las siguientes razones apoyo mi opinión:

Una moneda común para el mercado Centroamericano convertible y estable, proveerá primero un alto grado de movilidad al capital doméstico del área. Segundo, será más fácil atraer capital extranjero para inversiones garantizando la estabilidad monetaria. En efecto, la integración económica tal como nuestros países la buscan y la necesitan no consiste sólo en un intercambio de productos entre los países, significa una aplicación mejor del principio de la división del trabajo. Un prerrequisito de tal división es el poder hacer con facilidad cálculos de costos y rendimientos. Desde que tales cálculos se hacen en moneda, las constantes fluctuaciones de los tipos de cambio, hacen esos cálculos difíciles y riesgosos. Las expectativas de los empresarios que son decisivas para la formulación de la política económica, se afectan adversamente con las fluctuaciones monetarias. En la medida en que el dinero de uno o más de los países se debilita, el proceso de la integración se afecta. La formación de capital tan decisivo para el desarrollo económico es mayor cuando se tiene confianza que el valor de una moneda será preservado.

Los bancos centrales centroamericanos han manejado sus políticas monetarias en forma tal que la estabilidad de sus cinco divisas se ha preservado por muchos años a pesar de los bajos precios del café, y, a veces, con cosechas de algodón deficientes por razones climáticas. Ha sido esta tradición de monedas estables la que ha dado impulso al mercado común centroamericano. Cuando el Fondo Monetario Internacional se estableció hace 18 años sólo 9 países tenían convertibilidad irrestricta en sus monedas. 3 de esos 9 países eran Centroamericanos. Hoy la convertibilidad se ha extendido a los 5 países.

En sus esfuerzos por la coordinación monetaria del área los 5 países han decidido no tomar aisladamente ninguna medida de control de exportaciones, importaciones o cambios, sin previa consulta con los países restantes.

Si los bancos, mantienen sus mecanismos de política monetaria funcionando de modo que la demanda total en cada economía crezca razonablemente con sus recursos reales, evitando tanto los excesos como las políticas deflacionarias, pueden estar seguros de que lograrán una razonable estabilidad de precios y déficit o superávits manejables en sus balanzas de pagos.

Los cinco países, en efecto, exportan más o menos los mismos productos: café, algodón, bananos. Aunque la exportación de sólo esos tres productos representa casi el 90 por ciento de las exportaciones totales de la zona, ninguno de los cinco países, está en condiciones de influir en el precio mundial de esos productos. Si se produjera una declinación drástica de los precios exteriores que trajera como resultado el desempleo local y el decaimiento de la actividad económica, los cinco países tendrían que proceder a efectuar un reajuste coordinado en sus tipos de cambio. Asimismo si se produjera una caída de precios que se reflejara en declinación de los presupuestos fiscales, ellos podrían conjuntamente, encontrar nuevas fuentes de impuestos, o de no ser posible, reducir sus presupuestos de gastos, aunque fuera temporalmente. Si, por fin, requirieran concentrar capital de inversión,

acudiendo al extranjero, para promover los objetivos del mercado común, juntos es posible que puedan ofrecer mayores garantías que actuando aisladamente.

En América del Sur, hubo un período de 1955 a 1961, que en la mayoría de los países se hizo un progreso visible removiéndose muchas restricciones y simplificándose enormemente algunos sistemas cambiarios.

En los dos últimos años, sin embargo, la inflación ha tomado aliento de nuevo, y los países buscan escaparse de algunos de sus efectos, mediante restricciones cambiarias.

Una observación importante vale la pena hacerse: la inflación no es endémica en América Latina. México, es un ejemplo de un país grande en los términos Latinoamericanos; progresista, y en un estado avanzado de industrialización.

El Secretario de Hacienda de México, Lic. Ortiz Mena dijo lo siguiente en la sesión inaugural de la XXX Convención Nacional Bancaria, en marzo de este año:

“En esta época se cumplen precisamente diez años de estabilidad del tipo cambiario, lo que dentro de las más severas normas de homologación, constituye un estimable record. Las condiciones de nuestra economía nos permiten afirmar que esa estabilidad continuará por muchos años más. “Y el Director del Banco de México D. Rodrigo Gómez añadió en la misma Convención: “El sistema bancario mexicano podrá continuar captando recursos en volúmenes mayores y canalizarlos en favor del crecimiento económico del país si su acción, en forma constante y continua se apoya en los siguientes pilares fundamentales:

(1) En la voluntad de defender a toda costa el peso mexicano, sosteniendo su estabilidad y su convertibilidad absoluta a otras monedas y no permitiendo la inflación o deflación ocultas o manifiestas.

(2) En la voluntad de mantener la solvencia de todos y cada uno de los bancos mexicanos.

(3) En la voluntad de la banca de propiciar tasas de interés más adecuadas, en la de canalizar el crédito a las actividades básicas del pueblo y en la de buscar nuevos campos de acción.

Creo que cualquiera que haya sido la fuerza de mis argumentos en favor de una política monetaria sana, estos argumentos quedan reforzados con las frases que acabo de citar. Es justamente cuando nos acercamos a México, y cuando vemos sus esfuerzos por el progreso económico que se alientan las esperanzas de todos los latinoamericanos por un futuro mejor.

# PROBABLE EFECTO DE LA APLICACION DE LA REFORMA AGRARIA SOBRE LA PRODUCCION Y EL CONSUMO

MANUEL ARIAS B.,  
Junta Nacional de Planificación.

## INTRODUCCION

Aunque pudiera parecer ilógico, para muchos, todo proceso de Reforma Agraria y de Colonización presenta una incidencia directa desde el punto de vista económico y social que influye en el desenvolvimiento de la oferta y la demanda en todos los sectores de la economía de un país. La agricultura, la ganadería y la silvicultura reciben, por supuesto, la influencia más destacada, por ser este sector el escenario de la acción reformadora y de corrección de sus defectos estructurales.

Pero no escapan de esta gran influencia las demás actividades de la economía. Las artesanías y la industria sólo podrán perfeccionarse y expandirse convenientemente a partir del momento en que la gran masa mayoritaria, que constituye el campesinado, esté en condiciones de demandar bienes y servicios; es decir, cuando posean el "poder de compra", los ingresos suficien-

tes para ello. Los transportes, los servicios públicos y privados cobrarán un considerable impulso, si los agricultores minifundistas y sin tierras, especialmente, disponen de este recurso a través del cual pueden ingresar, de manera activa, en las transacciones del mercado. Los planes y programas que frecuentemente se traza el Gobierno, podrán alcanzar mayores éxitos cuando el campesino, el precarista, el hombre de campo, respire libremente y pueda satisfacer, por sí mismo, las más elementales y apremiantes necesidades de la vida; digamos, cuando posea un vestuario honesto y tenga "algo" para alimentarse, por lo menos.

El comercio cumplirá la función sobresaliente a que está llamado, si mediante la propensión al ahorro y al gasto que se brinde la oportunidad de adquirir a los millones de campesinos puedan éstos ofrecer y demandar, en una sana competencia, los bienes de consumo que precisaren. En síntesis, la Reforma Agraria es "negocio" que interesa a todos; de ésta podemos todos salir beneficiados o perjudicados, de acuerdo con la participación decidida o no que ofrezcamos a este fundamental proceso del desarrollo socio-económico nacional.

Por esta razón a la Reforma Agraria se la define como una medida básica para conseguir una más justa y equitativa distribución del ingreso generado en el sector agropecuario, que da derecho al acceso en la propiedad de la tierra al mayor número de genuinos agricultores y crea oportunidades de empleo para la población agrícola y campesina en general. Es decir, el principio de justicia social adquiere, con la Reforma, su más elevada practicabilidad.

Todo acto o proceso de transformación radical de un status inoperante y caduco hacia formas más evolucionadas, más viables y a tono con los tiempos modernos, da margen para que unos lo aplaudan, colaboren y respalden, en tanto que otros (principalmente los agraviados) lo combaten, lo denigran y tratan de desprestigiarlo, valiéndose para ello de todas las armas lícitas o ilícitas que pueden emplear al momento. Pero se trata de una pugna, a nuestro modo de entender, saludable, puesto que ésta permite perfeccionar los medios y procedimientos operativos,

aunque esto no quiera significar que haya que proceder con contemplaciones parcializadas, burlando normas legales y reglamentarias. Lo saludable reside en el hecho de actuar teniendo un fiscal inapelable y soberano que es el pueblo ecuatoriano, quien juzgará "a los buenos y a los malos" en su justa medida.

Con estas palabras introductorias veamos, con el amparo de las estadísticas disponibles, cual podría ser el efecto global que causaría la aplicación de la Reforma Agraria Ecuatoriana, tanto en el lado de la producción agropecuaria como en el de la demanda de esta producción. Se hace también alguna referencia de lo que podría ocurrir en los otros sectores de la economía, principalmente en industrias; así veremos lo que podría suceder en los ramos de: textiles, de químicas y farmacéuticas; en educación, en servicios, etc. No se pretende, vale advertir, decir ni la primera ni la última palabra en esta materia tan apasionante y compleja; únicamente, se persigue aportar con un modesto "granito de arena" al esclarecimiento sereno del problema agrario nuestro. Si esto se consigue, quedaría justificada la buena intención que entraña este trabajo.

## SECCION PRIMERA

### **LA REFORMA AGRARIA Y EL PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**

#### **1. —La Reforma Agraria: Necesidad Nacional y Continental.**

La Reforma Agraria, por el hecho de ser un proceso redistributivo de recursos que caen bajo el marco de acción de un sector, ciertamente el más importante dentro de la economía latinoamericana, en general, y de la ecuatoriana, en particular, como es el agropecuario, no puede ni debe tomarse como un proceso aislado, como una "urgencia" que se haya puesto de moda tan repentinamente y tan sólo por "el capricho de ciertos técnicos o de ciertos políticos". Es verdad que hace algunos años eran pocos

los que predicaban la necesidad de encarar en el país una auténtica reforma agraria y un proceso integral de desarrollo económico y social; quienes lo habían corrieron el riesgo de ir a parar en la cárcel acusados de "comunistas". En los actuales días los hombres más reaccionarios, los que ayer señalaban con el dedo a los primeros "apóstoles de la Reforma" y los endilgaban los peores epítetos dentro de la sociedad nacional, hoy naturalmente hablan de este tema y se muestran —claro está que a su manera y de acuerdo con sus conveniencias— más o menos fervientes "amigos" de la reforma agraria.

En definitiva, es evidente el "Progreso" alcanzado en cuanto a la conveniencia de iniciar este proceso tan complejo pero indispensable para el desarrollo económico y social del Ecuador. Ha dejado de ser un tema "tabú", una prédica demagógica, aunque todavía quedan rezagos de gentes que cierran los ojos a la realidad histórica del país y seguramente piensan "despertar" de su intransigencia cuando el "ciclón" de las necesidades campesinas insatisfechas golpee con furia los "castillos señoriales" de los latifundistas incomprensibles.

Jacques Chonchol, conocido, experto en problemas agrarios, señala con mucha visión y con grande acierto que "no solamente hay que hacer Reforma Agraria para que la tierra cumpla su función social, para que exista más justicia y mejores oportunidades para todos los que trabajan o viven en ella; también hay que hacer Reforma Agraria, dice, por otras razones fundamentales y esto nos lleva a la necesidad de planteárnos el análisis de la Reforma Agraria en América Latina como el principal problema que hay que resolver en la actualidad para que pueda continuar el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo político de nuestro continente en acuerdo con las aspiraciones de los pueblos que viven en él. **Si no solucionamos el problema de la tierra, se sentencia, no podrá haber democracia política para las grandes masas, éstas no podrán integrarse a la comunidad social, y el desarrollo económico del continente se verá seriamente afectado.** (El subrayado es nuestro). Sin la Reforma agraria seguiremos siendo un conjunto de sociedades no integradas, de

sociedades de castas, en las cuales no habrá intereses comunes, ideales comunes, aspiraciones comunes y oportunidades iguales para todos".

En cuanto a las condiciones básicas que deben existir previamente y dentro del proceso mismo de la reforma, para asegurar un considerable margen de éxito en la acción propuesta, el mismo técnico agrario, señor Jacques Chonchol señala ocho aspectos, todos de enorme importancia y que debieran considerarse y tenerlos presente para la solución del problema agrario ecuatoriano; estas ocho condiciones que, en realidad de verdad, constituyen ocho capítulos conexos de un mismo problema y, por lo tanto, el orden de presentación no constituye jerarquía; son los siguientes:

- "1) La Reforma Agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas. La Reforma Agraria no es Colonización, ni se pueden emplear en la Reforma Agraria los métodos de Colonización".
- "2) Para que la Reforma Agraria pueda tener lugar dentro de una cierta estabilidad institucional, debe contar con un amplio respaldo político de las mayorías ciudadanas. Es, pues, preciso crear las condiciones políticas para que la Reforma Agraria sea posible. Por otro lado, hay que tener en cuenta que aun cuando se respete la institucionalidad vigente, será fundamental realizar cambios sustanciales en los probables marcos jurídicos e institucionales existentes".
- "3) Dada la necesidad de efectuar enormes inversiones para que la Reforma Agraria tenga éxito en capital social, capital de operación, y lo limitado de los recursos disponibles de todos los países latinoamericanos, nos parece que mientras más se pague por las tierras, menos posibilidades de hacer con éxito una Reforma Agraria habrá".
- "4) Las inversiones que hay que hacer sobre las tierras redistribuidas deben efectuarse con gran economicidad. En la medida en que pretendan hacerse modelos perfectos de

parcelas o de cooperativas, sólo un pequeño número de campesinos podrá ser beneficiado y en la práctica, la mayor parte de ellos quedará marginada de los beneficios de la Reforma Agraria”.

“5) La Reforma debe afectar, tanto a la tierra como a las aguas de regadío”.

“6) El problema de la redistribución de la tierra y del agua no puede resolverse con una sola fórmula standard, dogmática, única y aplicable en todas partes. Hay que contemplar una pluralidad de soluciones adecuadas a las distintas soluciones concretas que se encuentren”.

“7) —Mientras más organismos actúen en la Reforma Agraria y en sus distintas tareas complementarias, menos se va a hacer y más desorden existirá. Es fundamental concentrar funciones por un lado y descentralizar regionalmente la acción por el otro; y,

“8) La Reforma Agraria debe ser parte integrante de un plan de desarrollo de la agricultura y de un plan general de desarrollo económico”.

La transcripción textual de la calificada opinión de Jacques Chonchol se justifica por cuanto, a nuestro modo de ver, las ocho condiciones anotadas por este prestigioso experto de FAO son determinantes del triunfo de los postulados básicos que encierra toda reforma agraria, principalmente en cuanto a lograr un fomento y diversificación de la producción agropecuaria y alcanzar una tranquilidad social y política en el sector campesino.

En materia de política agraria no se puede actuar con precipitación ni demagogia, porque sus efectos, tarde o temprano, resultan contrarios a lo que se pretende llegar; de allí que el organismo ejecutor de la Reforma Agraria no debe descuidar las medidas complementarias de su acción, como: crédito, asistencia técnica y social, política tributaria, comercialización y precios, etc., etc.; para ello es evidente la necesidad de coordinación con otros organismos, por esto no estamos de acuerdo con el postula-

do 7 de Chonchol, por no ser aplicable al caso ecuatoriano, en cuanto a concentrar funciones en un solo organismo.

## 2.—**La Reforma Agraria y la Colonización tienen primera prioridad dentro del Plan General de Desarrollo.**

En lo relativo a la integración del programa de Reforma Agraria y Colonización, dentro del programa agropecuario y del Plan General de Desarrollo, nuestro país aventaja a varios otros de Latinoamérica porque es tan estrecha la interdependencia entre los varios programas y proyectos, que su practicabilidad reúne ciertamente una garantía muy importante, dependiendo, eso sí, de que el Estado pueda asignar, con seguridad y suficiencia, los recursos económicos y técnicos que esta campaña reformista exige contar de todos modos.

Los programas de Reforma Agraria y de Colonización ocupan un sitio de primerísima prioridad en el Plan Agropecuario global. Confirmación de lo que se asevera puede hallarse en el Volumen de "AGRICULTURA" del Programa de Desarrollo Agropecuario, publicado por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica en setiembre de 1964 [1]. En aquél documento, al hablar de las "REFORMAS ESTRUCTURALES" se dice:

"La reforma agraria, identificada como la transformación de los defectos de la estructura de tenencia de los recursos territoriales, tiene como objetivo principal lograr una mejor distribución de los ingresos generales en el sector y, en consecuencia, permitir una conveniente movilidad social que brinde oportunidades de mejorar las condiciones de vida de la población campesina dependiente de la agricultura.

Pero se debe advertir que las reformas estructurales, entre éstas la reforma agraria, no consiste solamente en la expropia-

---

[1] Véase Sección 1ª "La Política Agraria", del Capítulo II "Programa", páginas números 55, 56 y 57.

ción y redistribución de tierras, sino también en una serie de medidas legislativas complementarias, entre las cuales notable importancia tienen las que se refieren: al trabajo agrícola, en general, y a los arrendamientos y aparcerías, en particular; a las reformas tributarias que eviten la consolidación o formación de grandes propiedades y empujen a los propietarios a parcelar sus tierras; al reagrupamiento de propiedades y parcelas fragmentadas y dispersas (concentración parcelaria); al crédito agrícola; a la conservación y defensa de los recursos naturales; a una nueva escala de salarios para los trabajadores agrícolas; etc.”.

Al señalar los objetivos que se persiguen, en cuanto al incremento de la producción agropecuaria, el documento en mención fija la política en los siguientes términos:

“La producción agropecuaria debe aumentarse sin poner en peligro de agotamiento a los recursos naturales del país. En sus esfuerzos para estimular la producción agropecuaria, el Gobierno debe estar dirigido por los siguientes objetivos:

- Abastecimiento de la demanda interna de los alimentos y mejoramiento del nivel de alimentación de la población;
- Incremento de las exportaciones de productos agropecuarios;
- Substitución de las importaciones y abastecimiento de la demanda interna de materias primas;
- Aumento del ingreso de las personas económicamente activas en el sector agropecuario.

El logro de estos cuatro básicos objetivos dependerá del cumplimiento de los 19 programas específicos por cultivos agrícolas y el programa ganadero, dentro de los cuales jugará un papel decisivo la orientación que se dé al proceso de la reforma agraria y de la colonización, siguiendo los lineamientos que constan en el Libro VI, Tomos I y II, del Plan General de Desarrollo, que justamente se refieren a la “Reforma de la Estructura de Tenencia de la Tierra y Expansión de la Frontera Agrícola”.

En el acápite 2º de la Sección 3ª del Programa Agropecuario (Tomo relacionado a "Agricultura", páginas 64, 65 y 66), se explica someramente el probable efecto del Programa de Reforma Agraria sobre la producción agropecuaria y, de igual manera, el efecto de la Colonización. En el presente trabajo se pretende ampliar la explicación y el análisis mismo hechos en el antes mencionado documento, con el fin de llegar a estimar los resultados positivos o negativos que podría acarrear la reforma agraria en el consumo de alimentos per cápita y en el volumen total de la producción agropecuaria, como consecuencia de la posible elevación del ingreso por persona, en cuanto a lo primero, y de la intensificación, tecnificación y mejoramiento de la productividad de la agricultura, en cuanto a lo segundo.

La Ley de Reforma Agraria y Colonización no ha descuidado tampoco el precautelamiento del incremento del volumen de la producción, lo cual se encuentra en varios artículos que en forma explícita señalan a los terratenientes esta obligatoriedad, so pena de caer bajo las causales de expropiación.

En el Capítulo II del Título III de esta Ley, al hablar de las expropiaciones, se señalan las diversas razones para considerar tierras ociosas o incultas y que, por lo tanto, serán materia de intervención por parte del IERAC. Así por ejemplo, el Art. 29 dice que "Se considerarán deficientemente explotadas, y, por lo mismo, sujetas a expropiación las tierras **cuyo rendimiento sea notoriamente inferior al promedio de la zona agrícola respectiva, tomando en cuenta la capacidad productiva de la tierra**". Del mismo modo, en el Art. 124 se establece el método que se seguirá para elaborar el "informe pericial sobre el avalúo de la propiedad"; el literal b) dice: "El valor resultante de la capitalización al ocho por ciento (8%) **del promedio de la renta neta obtenida en los últimos cinco años, o del promedio de la renta neta en la zona respectiva**".

Quiere decir, entonces, que al propietario de tierras **le conviene** mejorar su explotación, tecnificar los métodos de cultivo, incrementar la producción; en suma, alcanzar mayores productividades para hacerse acreedor a un trato mejor por parte del

organismo de reforma. Caso contrario, su negligencia, su que-meimportismo serán castigados severamente. La realidad y la experiencia conseguidas en el primer año de vida del IERAC, demuestran que la producción, la oferta de productos agropecuarios ha sido notoriamente superior a la de años anteriores, exceptuando, eso sí, los casos que por factores naturales imprevistos (sequías, inundaciones, etc.) repercutió en el lado de la disponibilidad normal en el mercado. De este modo, la "guerra de nervios" que antecedió a la expedición de la Ley de Reforma Agraria y Colonización, se ha desvirtuado por sí sola, acarreando, más vale, efectos que han dado al traste con las "predicaciones" de quienes piensan que sólo ellos tienen "estómago" y necesidades que satisfacer, olvidándose de mala fe de los millones de campesinos que constituyen el basamento de la economía y de la nacionalidad ecuatoriana.

La realización de las reformas básicas propuestas por el Plan de Desarrollo, incidirá directamente en la composición y volumen de la producción, por un lado, y en el uso de esta producción por otro. La Reforma Agraria, con su significado de cambio estructural profundo ejercerá una gran influencia en estos aspectos, y el impacto probable que se produzca, se trata de analizar en el presente estudio.

## SECCION SEGUNDA

### PRODUCCION

#### 1. — **Metodología.**

Partiendo de la estadística por Zonas Agrícolas, la que se fundamenta en el Censo Agropecuario Nacional de 1954 (debido a que los resultados del Censo último de 1961 no están disponibles aún, a nivel nacional), y en base a ciertas hipótesis, se ha podido evaluar el probable efecto de la aplicación de una reforma agraria, para lo cual se ha utilizado el siguiente método:

1.1 Se calculó el valor de la producción (a precios de 1960, al por mayor) de los productos más representativos de las zonas agrícolas consideradas en fincas mayores de 100 has., 500 has. y 1.000 has., tomando en cuenta tanto el uso actual de las tierras como la aptitud futura de éstas, encontrándose que la relación: uso actual/aptitud no presenta diferencias significativas en los tres tamaños considerados. En consecuencia, para fines de expropiación podría tomarse indistintamente cualesquiera de estos tres tamaños de fincas, sin que exista una variación notable en cuanto al valor promedio de la producción por hectárea.

En esta virtud, se ha escogido, para el cálculo, las fincas mayores de 500 has., para las que se calculó: a) la producción total; b) la superficie cultivada por productos; c) la producción promedio por has.; y, d) el valor de la producción, a precios de 1960 al por mayor, tanto para la producción total como para la producción promedio por hectárea. Esta estimación en detalle fue efectuada para las zonas agrícolas 1, 2 y 3 que corresponden a la Sierra (callejón interandino), y para las zonas 7, 8 y 9 que pertenecen a determinadas secciones del Litoral, en las que es factible redistribuir la propiedad de la tierra.

El mismo procedimiento se aplicó a las fincas de 5 a 20 hectáreas de superficie. Se tomó este tamaño, considerando que las adjudicaciones deberán oscilar dentro de este intervalo, o sea en función de la "unidad agrícola familiar", la misma que de acuerdo con el Art. 41 de la Ley de Reforma Agraria y Colonización será "la que por su extensión conforme a la naturaleza de la zona, sea suficiente para que, explotada en condiciones de razonable eficiencia, mediante el trabajo del propietario y su familia, sea capaz de suministrar ingresos adecuados para su sostenimiento, para el pago de las demás originadas en la compra, aprovechamiento de la tierra y para el progresivo mejoramiento de la explotación, de la vivienda y el nivel de vida". Este concepto agroeconómico se aplicará en áreas sujetas a reforma agraria.

Para las zonas de colonización, el Art. 16 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización define a la "unidad agrícola familiar" de este modo:

“1º—Por una extensión que, explotada en condiciones de razonable eficiencia, produzca una renta neta que cubra:

- a) El sostenimiento de la familia media calculado a base de los costos de vida según los precios de la zona;
- b) El dividendo hipotecario señalado para cada zona;
- c) Las aportaciones para el sistema cooperativo;
- d) Un porcentaje de riesgos;
- e) Un razonable ahorro; y,
- f) Los impuestos prediales.

2º—Por una extensión necesaria para cubrir las exigencias de reserva; y,

3º—Por una extensión que compense los espacios que deben destinarse a arborización”.

1.2 En lo atinente a productos pecuarios, se partió de las existencias ganaderas para calcular la producción de leche, lana y carnes de bovinos y ovinos, es decir, aquellos productos que parten del aprovechamiento de la tierra en forma de pastos naturales y artificiales, considerados en unidades forrajeras homogéneas. Obtenida la producción total y el promedio logrado en una hectárea de superficie forrajera, se ha valorado con precios de mercado al por mayor de 1960. Asimismo, este cálculo se realizó para las explotaciones de más de 500 hectáreas y de 5 a 20 hectáreas de superficie total, tanto para la Sierra como para la Costa, aunque “*strictus census*” debería hacerse una diferenciación para cada región o área productiva.

1.3 Con estos elementos económicos se ha llegado al establecimiento del valor actual y futuro de la producción en los dos grupos de tamaños ya mencionados, tanto en el uso actual de la tierra como para la aptitud de ésta en el futuro, de acuerdo con la superficie total a redistribuirse en la Sierra, y en la Costa contemplada en el Plan General de Desarrollo, Libro VI,

cuadros IV-24, pág. 107; III-17, pág. 73; III-18, pág. 76 y las págs. 74 y 75, para el período de 1964-1973.

## 2.—Resultados.

En los cuadros II-1 II-2 y II-3, se halla el cálculo del efecto probable de la aplicación de la Reforma Agraria, el mismo que sería: negativa en un 6.4 por ciento sobre el valor de la producción en la Sierra; positiva en un 2.5 por ciento del valor en la Costa; y, en consecuencia, negativa en 0.9 por ciento del valor a nivel nacional.

Cabe señalar que para el efecto **se ha tomado la hipótesis más pesimista** o sea, no se consideran cambios en la productividad y rendimiento actuales en las pequeñas propiedades, vale decir, se supone no intervenir la acción de una asistencia técnica ni crediticia por parte del Estado (que son factores infaltables en un proceso reformativo de la estructura de tenencia de la tierra).

C U A D R O N° II-1

PROBABLE SUPERFICIE A REDISTRIBUIRSE Y VALOR DE LA PRODUCCION ACTUAL EN AREAS DE EJECUCION DE REFORMA AGRARIA, SEGUN EL USO ACTUAL DE LAS TIERRAS

CONCEPTOS	USO ACTUAL DE LA TIERRA				Total
	Labranza	Pastos Naturales	Bosques y Montes	Maleza y Esteriles improduct.	
Superficie a Redistribuirse	—Miles de Hectáreas—				
S I E R R A					
Zona 1	44	420	2	4	470
Zona 2	102	175	1	2	280
Zona 3 [1]	24	105	7	14	150 [1]
TOTAL	170	700	10	20	900
C O S T A					
Zonas 7, 8, 9	70	200	315	15	600
TOTAL PAIS	240	900	325	35	1.500

**Valor de la Producción  
en 1963 del área por  
afectarse con la Refor-  
ma Agraria.**

—Millones de sucres de 1960—

S I E R R A					
Zona 1	100.7	41.6	-[2]	—	142.3
Zona 2	194.5	34.0	-[2]	—	228.5
Zona 3 [1]	86.2	8.1	-[2]	—	94.3
<b>TOTAL</b>	<b>381.4</b>	<b>83.7</b>	<b>-[2]</b>	<b>—</b>	<b>465.1</b>
C O S T A					
Zonas 7, 8, 9	62,5	9.6	-[2]	—	72.1
<b>TOTAL PAIS</b>	<b>443.9</b>	<b>93.3</b>	<b>-[2]</b>	<b>—</b>	<b>537.2</b>

NOTAS: [1] Por ser zona ganadera no sería afectada en forma considerable.

[2] Valor no incluido en el cálculo, por considerar que el bosque no ofrece un beneficio económico sino cuando éste es de carácter productor, lo cual resulta difícil de cuantificar.

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación, en base de estadísticas por Zonas Agrícolas (1954), Metas y Proyecciones Agropecuarias 1963-1973 y Libro VI del Plan de Desarrollo.

**C U A D R O N° II-2**

PROBABLE SUPERFICIE A REDISTRIBUIRSE Y VALOR DE LA PRODUCCION FUTURA EN AREAS AFECTADAS POR LA REFORMA AGRARIA, SEGUN LA APTITUD DE LAS TIERRAS

CONCEPTOS	A P T I T U D D E L A T I E R R A P A R A			
	Agricultura	Ganadería	Bosque Artificial	Total
<b>Superficie redistribuida</b>				
—En miles de hectáreas—				
S I E R R A				
Zona 1	80	110	280	470
Zona 2	150	—	130	280
Zona 3	60	—	90	150
<b>TOTAL</b>	<b>290</b>	<b>110</b>	<b>500</b>	<b>900</b>

## C O S T A

Zonas 7, 8, 9	330	200	70	600
TOTAL PAIS	620	310	570	1.500

**Valor de la producción en  
1973 del área afectada  
por la Reforma Agraria.**

—En millones de sucres de 1960—

## S I E R R A

Zona 1	106.0	77.2	-[1]	183.2
Zona 2	279.3	—	-[1]	279.3
Zona 3	125.3	—	-[1]	125.3
TOTAL	510.6	77.2	-[1]	587.8

## C O S T A

Zonas 7, 8, 9	298.0	25.0	-[1]	323.0
TOTAL PAIS	808.6	102.2	-[1]	910.8

NOTA: [1] Valor no incluido en el cálculo, por considerar que el bosque no rinde un beneficio económico sino luego del décimo año de formado.

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, en base del Libro VI del Plan General de Desarrollo.

Por otra parte, se ha supuesto que la reforma se realizaría solamente mediante parcelaciones de las grandes propiedades para crear pequeñas explotaciones, en general, unidades familiares, lo cual agravaría los efectos sobre las explotaciones extensivas, que podría atenuarse si se apela a formas comunales o cooperativas de producción.

Como se ve, estos supuestos quedarían desechados si se toma en cuenta que la reforma tiene que actuar con un criterio integral como lo prevé la Ley respectiva y el Plan General de Desarrollo.

2.1 El resultado probable tiene su justificación entre otras razones, por las siguientes:

I) Las 900.000 hectáreas a redistribuirse en la Sierra, tendrían el destino siguiente: 290.000 para agricultura (120.000 más del uso actual), lo que se aplicaría a expensas de los pastos naturales (700.000 hectáreas según uso actual); 110.000 hectáreas, para ganadería, que también se registraría a costa de los pastos naturales; 500.000 hectáreas aptas para bosques artificiales, que pasaría de pastos naturales (470.000 hectáreas), de bosques y montes actuales (10.000 hectáreas) y malezas y tierras erosionadas (20.000 hectáreas). Por lo visto, la agricultura y la ganadería tendrían que desarrollarse en tierras con varios factores limitantes, tales como: clima, topografía irregular, poca receptibilidad forrajera, escasa posibilidad de riego, etc., todo lo cual impediría, al menos en un primer momento, el normal desarrollo agropecuario, trayendo consigo un efecto negativo del 6.4 por ciento en la producción serrana. Estos factores podrían contrarrestarse con la difusión del empleo de fertilizantes, insecticidas, fungicidas, etc., y con una eficiente extensión agropecuaria.

II) Hay que tomar en cuenta además, que las 500.000 hectáreas que se destinarían a bosques artificiales, no ofrecerían beneficios económicos, sino luego del décimo año de haberlos formado, lo cual también afecta al valor de la producción y, en consecuencia, a los resultados de la reforma agraria estimados en este análisis.

III) En la Costa, el proceso de la redistribución agraria ocurriría en sentido muy diferente al de la Sierra.

Las 600.000 hectáreas a redistribuirse, tendrían el siguiente destino: 330.000 hectáreas para agricultura (260.000 hectáreas más que el uso actual), que pasarían de la superficie de bosques naturales y malezas actuales; 200.000 hectáreas para ganadería, las que se transferirían de igual magnitud de pastos naturales actuales; y 70.000 hectáreas para bosques artificiales.

Como se puede ver, en esta región se trata realmente de una ampliación de la frontera agrícola, la que sumada a la na-

PROBABLE EFECTO DE LA REFORMA AGRARIA SOBRE EL VALOR DE LA PRODUCCION

CONCEPTO	Valor de la Producción Agropecuaria		
	SIERRA	COSTA	PAIS
	—Millones de sucres—		
Valor de la producción al iniciarse la aplicación del Plan de Desarrollo (1964) .....	2.614.0	4.981.5	7.595.5
Menos: Valor de la producción en la superficie a redistribuirse .....	- 465.1	- 72.1	- 537.2
Igual: Valor de la producción actual del área no afectada por la Reforma .....	2.149.9	4.909.4	7.058.3
Crecimiento del valor de la producción agropecuaria de acuerdo al Plan de Desarrollo.—Período 1964-1973 ..	96.95%	64.43%	75.62%
Valor de la producción futura del área no afectada por la Reforma .....	4.232.3	8.072.5	12.304.8
Más: Valor de la producción futura del área afectada por la Reforma .	+ 587.8	+ 323.0	+ 910.8
Igual: Valor de la producción total tomando en cuenta la Reforma Agraria .....	4.820.1	8.395.5	13.215.6
Valor de la producción en 1973 de acuerdo a las metas del Plan de Desarrollo .....	5.148.4	8.191.1	13.339.5
Valor de la producción futura tomando en cuenta la Reforma Agraria, en relación con el valor de la producción sin la Reforma, en porcentajes.	93.6%	102.5%	99.1 %
Efecto de la Reforma Agraria sobre el valor de la producción futura ...	- 6.4%	+ 2.5%	- 0.9 %

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación, en base de "Metas y Proyecciones Agropecuarias 1963-1973".

tural fertilidad del suelo, se transformaría en tierra con buenos resultados económicos, dando un incremento positivo del 2.5 por ciento, a través de la reforma agraria.

Cabe aclarar que lo dicho anteriormente se refiere a reforma agraria (redistribución de la propiedad), y no a colonización, aspecto muy diferente y que, por lo tanto, merece otro tratamiento distinto al tema que venimos tratando.

### 3. —La Oferta:

Desde este punto de vista, los efectos, naturalmente, son coincidentes con el análisis de los cuadros II-1, II-2 y II-3.

1) En la producción agropecuaria de la Sierra, son los artículos típicos, que cultivan los pequeños propietarios de 5 a 20 hectáreas, los que acusarían notables incrementos en la producción, como: ocas, mellocos, zanahoria blanca, otros tubérculos y hortalizas, principalmente cebollas, ajo, col, zapallos, etc. En cambio, los productos que requieren de un cultivo extensivo para obtener rendimientos económicos aceptables, como: papas, cebada y trigo, podrían disminuir por acción de una redistribución agraria; todo esto comparado con las metas fijados en el Plan de Desarrollo Agropecuario (véase cuadro II-4). En la producción pecuaria, igualmente el resultado está en relación con la tradición de las grandes o pequeñas fincas: la producción de lana y carne de ovino ascendería porque no existe agricultor pequeño que no cuide su rebaño de ovejas; pero en cambio, son pocos los pequeños agricultores que disponen de una vaca lechera o de un ejemplar de ganado bovino; por esta razón se bajaría la disponibilidad de leche y carne bovina, a nivel nacional.

Estos resultados, hay que recalcar, serían transformados si, contrariamente a la hipótesis considerada, el proceso de reforma va acompañado (como debe ser) por una eficaz asistencia técnica (extensión y educación agrícola, plan de diversificación de

## PROBABLE EFECTO DE LA APLICACION DE LA REFORMA AGRARIA

PRODUCTOS	Producción de acuerdo al plan de Desarrollo	P R O D U C C I O N 1 9 6 3			Producción no afectada por la Reforma.	Incremento de producción de acuerdo al Plan de Desarrollo. Indice 1963/7 en %
		Producción afectada por la Reforma en fincas mayores de 500 has.				
		Sierra	Costa	País		
		—En toneladas métricas—				
<b>AGRICOLAS</b>						
Papas	240.000	103.642	—	103.642	136.358	141.92
Cebada	84.000	24.586	—	24.586	59.414	168.57
Trigo	70.000	28.086	—	28.086	41.914	240.00
Maíz (2)	164.000	32.546	210	32.756	131.244	183.11
Fréjol	16.000	1.198	—	1.198	14.802	202.50
Otros Tubérculos (3)	53.200	—	—	—	53.200	162.03
Hortalizas	247.200	—	—	—	247.200	160.28
Banano	2.175.000	—	1.680	1.680	2.173.320	128.00
Cacao	40.000	—	770	770	39.230	172.50
Arroz	242.000	—	5.180	5.180	236.820	151.74
Caña para azúcar	1.740.000	—	655.550	655.550	1.084.450	153.45
Otros Agrícolas (4)	357.000	30.002	3.080	33.082	323.918	182.63
<b>PECUARIOS</b>						
Leche	493.200	36.992	18	37.010	456.190	219.28
Lana	1.195	75	—	75	1.120	349.79
Carne Bovina	41.900	3.978	1.079	5.057	36.843	184.73
Carne Ovina	4.280	215	—	215	4.065	193.46

NOTAS: (1) Los resultados excluyen por completo la consideración del contenido y alcance de la Ley de Reforma este análisis.

(2) Incluye maíz, de consumo humano y animal.

(3) Comprende: oca, mellocos, zanahoria blanca, camote, etc.

(4) Incluye: tomate, yuca y citrus para la Costa; habas, lenteja, arveja y chochos, para la Sierra.

(5) Efecto negativo resultante de haber partido de la hipótesis de que serían expropiadas haciendas en Agraria, estarán especialmente protegidos.

FUENTES Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación, en base de estadísticas por zonas Agrícolas (1954)

SOBRE LA PRODUCCION DE VARIOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS

P R O D U C C I O N 1 9 7 3

Producción no afectada por la Reforma	Producción a obtenerse en el área de Reforma Agraria de fincas, de 5 a 20 has.			Producción total tomando en cuenta Reforma Agraria	Metas de la producción para 1973 ton. métr.	Efecto de la Reforma Agraria en comparación con las metas del Plan (1)	
	Sierra —En toneladas métricas—	Costa	País			En Volumen ton. métr.	En Porcentaje %
193.519	47.970	—	47.970	241.489	340.600	—	99.111 (5) — 29.1 (5)
100.154	25.930	—	25.930	126.084	141.600	—	15.516 (5) — 11.0 (5)
100.594	16.790	—	16.790	117.384	168.000	—	50.616 (5) — 30.1 (5)
240.321	45.800	13.200	59.000	299.321	300.300	—	979 — 0.3
29.974	2.790	—	2.790	32.764	32.400	+	364 + 1.1
86.200	24.130	—	24.130	110.330	86.200	+	24.130 + 28.0
396.212	112.630	—	112.630	508.842	396.200	+	112.642 + 28.4
2.781.850	—	7.920	7.920	2.789.770	2.784.000	+	5.770 + 0.2
67.672	—	12.870	12.870	80.592	69.000	+	11.542 + 16.7
359.331	—	61.710	61.710	421.061	367.200	+	53.861 + 14.7
1.664.089	—	497.310	497.310	2.161.399	2.670.000	—	508.601 (5) — 19.0 (5)
591.571	15.310	27.390	42.700	634.271	652.000	—	17.729 — 2.7
1.000.333	28.202	77	28.279	1.028.612	1.081.500	—	52.888 (5) — 4.9 (5)
3.918	272	—	272	4.190	4.180	+	10 + 0.2
68.060	2.698	2.784	5.482	73.542	77.400	—	3.858 (5) — 5.0 (5)
7.864	931	—	931	8.795	8.280	+	515 + 6.2

Agraria y Colonización, que fue expedida con posterioridad a la elaboración de las cifras básicas en que se asienta

as que se realizan cultivos extensivos de carácter industrial o comercial, los que, de acuerdo con la Ley de Reforma  
y "Metas y Proyecciones Agropecuarias 1963 — 1973", del Plan de Desarrollo.

cultivos, empleo de procedimientos técnicos de cultivo, mercadeo de productos, etc.) así como de una oportuna y racional asistencia por parte del Estado.

II) En la Costa, por tratarse de tierras vírgenes en su mayor parte, las que se incorporarían a la producción, se superarían las metas para 1973, principalmente en cacao y arroz, aun cuando la producción de caña de azúcar, en la hipótesis asumida, disminuiría, debido a que este cultivo es de tipo industrial y por lo tanto ajeno a la iniciativa del pequeño agricultor. Este efecto se evitará no afectando seriamente con la Reforma Agraria este género de plantaciones industriales, tal como está contemplado en la Ley respectiva. El resultado en lo pecuario queda indicado en el acápite anterior.

#### 4. — **Conclusión.**

Como conclusión, se puede señalar que el probable efecto negativo de la reforma agraria, a nivel nacional, será mínimo, en su fase inicial, y que podría evitarse plenamente con la asistencia técnica que debe ofrecerse a los beneficiarios de la Reforma, principalmente extensión y educación agrícola, con cuyo auxilio se corregirían sistemas, hábitos y tradiciones en los cultivos para dirigirlos a otros renglones de la producción, más remunerativos y que redunden en el bienestar socio-económico del campesino que, a la postre, es la meta que persigue toda reforma agraria.

Ventajosamente, como queda señalado, la Ley de Reforma Agraria y Colonización vigente contempla todas estas medidas coadyuvantes y complementarias de la acción redistributiva, por cuyo motivo, en el tiempo que lleva de aplicación, se ha evidenciado los positivos beneficios económicos y sociales que ha podido conseguirse; además, este proceso no está, en modo alguno, desvinculado de las previsiones y lineamientos del Plan General de Desarrollo de la economía nacional, lo que le da un carácter integral y le otorga cierto margen de protección de los riesgos que el problema agrario trae consigo, por su misma naturaleza.

## EL INGRESO Y EL CONSUMO

Cualquiera redistribución del ingreso que signifique un aumento del mismo para las clases menos favorecidas actualmente, incidirá tanto en el volumen como en la composición de su consumo.

En la presente sección se trata de determinar cuáles serán esos cambios y, como consecuencia de los mismos, en qué sectores de la economía puede esperarse una mayor presión de la demanda.

Para este análisis se utilizó como información básica, la Encuesta de Presupuestos Familiares en estratos bajos de ingresos, efectuada por la Junta de Planificación.

### 1.—La Estructura.

De acuerdo con las características encontradas en el país (2) el 73.1 por ciento de las explotaciones agrícolas existentes sostienen a más de 250 mil familias en extensiones menores de 5 hectáreas, lo que significa que de un total de 440 familias que se estima componen la población agrícola del país, un 57 por ciento vive en economías de subsistencia o en condiciones inferiores a éstas, especialmente en la Sierra, de 264 mil familias agrícolas, el 98 por ciento tiene algún nexo con la tierra y una gran mayoría de este porcentaje corresponde a minifundistas o tenedores en precario que, en número apreciable, se hallan integrando comunas; se estima que alrededor de 80 mil familias forman parte de este último sistema de tenencia (3).

NOTAS: (2) Libro VI: Reforma a la estructura de tenencia de la tierra y expansión de la frontera agrícola.

(3) Plan de Desarrollo — Libro VI.

En la Costa, el panorama se presenta distinto, debido a que alrededor del 52 por ciento de las familias de agricultores se halla integrado por trabajadores y jornaleros independientes.

Las características de tenencia y la forma de explotación de las tierras así como los sistemas de trabajo vigentes, determinan el ingreso de las familias agrícolas y sus patrones de consumo.

Para dar una idea de la relación actual entre los recursos humanos y territoriales, se presenta el cuadro siguiente: (4).

En el cuadro precedente puede observarse que aproximadamente 2.2 millones de habitantes, el 50 por ciento de la población total, viven de la agricultura, en una extensión de alrededor de 13 millones de hectáreas, lo que resulta en una disponibilidad de tierras de 6.0 hectáreas por habitante. Hay que notar que, en esta disponibilidad de tierras, se incluyen más de 5.6 millones de hectáreas casi improductivas, lo que significa que 7.5 millones de hectáreas de tierras productivas sostienen a las 440.000 familias de agricultores. Estos datos revelan que la disponibilidad promedio en el país es de 17.1 hectáreas productivas por familia, lo que representaría una relación recursos-población agrícola más o menos aceptable, si no existieran los graves problemas de distribución y baja productividad, características de la estructura agraria actual.

Del cuadro número III-1 puede, además, sacarse la conclusión de que el problema de distribución es más agudo en la Sierra, que da un promedio regional de 5 hectáreas por habitante, con extremos que fluctúan entre 2.1 como en Tungurahua, hasta 12.1 por habitante en Pichincha. En el caso de la Costa, la densidad es de 7.5 hectáreas por habitante agrícola, lo que significa un promedio de 55 por ciento más alto que el de la Sierra, teniendo también extremos que van desde 4.4 hectáreas por habitantes en Los Ríos, hasta 24.0 hectáreas en Esmeraldas.

A fin de apreciar más claramente el problema, se presenta el cuadro número III-2 en el que se puede observar la distribución de las explotaciones agrícolas, por tamaño, en el país.

---

(4) Plan de Desarrollo — Libro VI.

POBLACION AGRICOLA Y DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS TERRITORIALES EN LAS PROVINCIAS DE SIERRA Y COSTA

Provincias y Regiones	Población Agri- cola. Miles de Habit.	Superf. Miles de Has.	Disponibilidad Has. por Habit.	Población Agri- cola. Miles de Familias.	Tierras potencialmente productivas Miles de Hectáreas.	Disponibilidad Has. product. por familia.
Carchi	57	413	7.2	11	184	16.7
Imbabura	98	546	5.6	20	247	12.4
Pichincha	137	1.656	12.1	28	766	27.4
Cotapaxi	145	510	3.5	29	273	9.4
Tungurahua	136	289	2.1	27	173	6.4
Chimborazo	156	577	3.7	31	348	11.2
Bolívar	104	323	3.1	21	120	5.7
Cañar	87	351	4.0	17	201	11.8
Azuay	188	863	4.6	38	557	14.7
Loja	210	992	4.7	42	591	14.1
Total Sierra:	1.318	6.520	4.9	264	3.460	13.1
Esmeraldas	63	1.503	23.9	13	404	31.1
Manabí	336	1.883	5.6	67	1.234	18.4
Los Ríos	142	627	4.4	28	524	18.7
Guayas	279	2.027	7.3	56	1.594	28.5
El Oro	60	595	9.9	12	311	25.9
Total Costa:	880	6.635	7.5	176	4.067	23.1
Total Sierra y Costa	2.198	13.155	6.0	440	7.527	17.1

FUENTE: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

DISTRIBUCION DE LAS EXPLOTACIONES AGRICOLAS  
POR TAMAÑOS

Tamaño de las Explotaciones en hectáreas	Núm. de Explotaciones		Superficie	
	Nº	%	Miles de Has.	%
Menores de 5.0	251.686	73.1	432.2	7.2
De 5.0 a 19.9	57.650	16.7	565.8	9.4
De 20.0 a 99.9	27.742	8.1	1.138.7	19.0
De 100.0 a 499.0	5.787	1.7	1.156.3	19.3
De 500.0 a más	1.369	0.4	2.706.7	45.1
<b>TOTALES:</b>	<b>344.234</b>	<b>100.0</b>	<b>5.999.7</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Censo Agropecuario 1954.

ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

En el cuadro anterior puede claramente observarse que el 45.1% de la superficie corresponde a apenas un 0.4 por ciento de las explotaciones, o sea a más o menos unas 1.400 familias, en tanto que el 73.1 por ciento (algo más de 250.000 familias) apenas ocupa el 7.2% de la superficie total, (432.000 has.) lo que significa un promedio de menos de 2 hectáreas por familia.

Esta es una demostración incuestionable de la defectuosa estructura de distribución de los recursos territoriales, situación realmente insoportable y alarmante.

## 2.—Los Ingresos.

Si tanto el volumen de ingreso como el nivel de vida, y por tanto el patrón de consumo, es el resultado del tamaño y forma

de explotación de los recursos, en el caso ecuatoriano, es fácil suponer cual será el resultado de un análisis tentativo de estos aspectos.

En primer lugar, la depredación de las tierras, debido a los sistemas antitécnicos ancestrales de cultivo, y la inelasticidad a los cambios tecnológicos, han hecho que la productividad del suelo tenga un declinamiento continuo agravado por la presión demográfica existente, de modo especial en ciertas áreas serranas, como Tungurahua, Cañar, Chimborazo, Azuay, etc.

En segundo lugar, el tamaño antieconómico de las explotaciones de los pequeños terratenientes y tenedores en precario, ha hecho que los ingresos de esa gran masa de población agrícola se ajusten a las características de economías de subsistencia y aún inferiores a ella.

Un estudio efectuado por la Junta Nacional de Planificación entre 1959 y 1960, permite hacer una estimación de los ingresos monetarios que ciertos tenedores de tierras en precario y, en especial, los huasipungueros, obtienen de las formas actuales de explotación de los recursos territoriales.

Las estimaciones de ingresos que se presentan a continuación, cuadro III-3, se refieren al "ingreso medio total" de los huasipungueros o trabajadores que pueden ser asimilados a esta categoría (arrimados, aparceros, yanaperos) que es la que más bajos ingresos recibe dentro de la actividad agrícola. Este "ingreso medio total" representa la suma del salario monetario y el valor estimado de la producción o de los servicios utilizados, habiéndose, en este último caso, hecho una imputación aproximada.

Además, y de acuerdo a lo expuesto anteriormente, dadas las características de gravedad que el problema reviste en la Sierra, y considerando que estos sistemas de trabajo son fundamentalmente característicos de esta región, el estudio se refiere a las provincias serranas.

INGRESO TOTAL PROMEDIO DE LOS HUASIPUNGUEROS  
Y TRABAJADORES AFINES  
(En sucres)

PROVINCIAS	Diario	Mensual	Anual
Azuay	3.67	111.6	1.339.6
Bolívar	7.31	222.4	2.668.2
Cañar	4.78	145.4	1.744.7
Carchi	5.53	168.2	2.018.5
Cotopaxi	4.52	137.5	1.649.8
Chimborazo	4.83	146.9	1.763.0
Imbabura	4.60	139.9	1.679.0
Loja	6.85	208.4	2.500.3
Pichincha	4.72	143.6	1.722.8
Tungurahua	5.11	155.4	1.865.2
Promedio Regional	5.19	157.9	1.895.1

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Los ingresos más bajos, como puede apreciarse, se encuentran en Azuay, provincia en la que, durante mucho tiempo, la actividad agrícola en pequeña escala, constituyó una ocupación marginal, debido al auge de la artesanía toquillera, cuyo completo decaimiento en los últimos años ha limitado el ingreso casi estrictamente al obtenido a base de la actividad agrícola. Cotopaxi, Cañar, Pichincha y Chimborazo, registran también ingresos bajos, y la media de ingresos en todas las provincias analizadas es de apenas \$ 5.20 por día y por trabajador. Aún más, el ingreso presentado está sobrevaluado, debido a que de los ingresos imputados en especie no fue posible deducir los costos de producción, por falta de datos al respecto. Se acepta, sin embargo, esta cifra en vista de la siguiente consideración: en muchas familias, de huasipungueros especialmente, puede existir por lo menos un "peón libre", cuyo ingreso contribuye a aumentar el ingreso fa-

miliar total. No fue posible efectuar ningún cálculo al respecto, por falta absoluta de información y se consideró que, al no deducir del ingreso en especie los costos de producción, podría componerse de alguna manera esta deficiencia.

Ya que estamos analizando el problema de los ingresos, séanos permitido detenernos un poco más en tal tratamiento, toda vez que el ingreso es el punto de partida para determinar los gastos y el ahorro personal; dicho en otras palabras, el consumo, el ahorro y la inversión están en función del ingreso per cápita disponible.

La Misión ITALCONSULT realizó una investigación directa sobre la organización y estructura finquera en 21 empresas agrícolas, la cual recogió algunos datos muy interesantes, relacionados a la repartición del ingreso neto de las empresas, tal como se registra en el cuadro N° III-4.

C U A D R O N° III-4

**INGRESO NETO Y SU REPARTICION EN 21 EMPRESAS  
AGRICOLAS  
(En miles de sucres)**

TIPO DE EMPRESA	N° de empres- as.	Ingreso neto total	REPARTICION DEL INGRESO				
			Dirección	Tierra	Capital	Trabajo	Utilidad Neta.
Ganadería	3	317.3	26.0	69.3	68.7	59.0	94.3
Hortofrutícola	5	141.1	8.3	21.5	4.2	26.6	80.5
Maíz	1	88.2	5.0	10.8	4.0	34.8	33.6
Arrocera	2	6.5	0.3	1.0	0.3	3.7	1.2
Algodonera	2	11.9	0.5	3.2	0.4	6.3	1.5
Bananera	3	166.7	8.7	32.0	6.3	65.7	56.0
Cafetalera	2	4.3	0.3	1.5	0.2	1.3	1.0
Banano y Café	2	81.5	8.0	23.0	1.5	27.5	21.5
Café y Cacao	1	91.0	5.0	26.0	8.0	28.0	24.0
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>908.5</b>	<b>62.1</b>	<b>187.3</b>	<b>92.6</b>	<b>252.9</b>	<b>313.6</b>
<b>TOTAL EN %</b>	<b>—</b>	<b>100.0</b>	<b>6.8</b>	<b>20.6</b>	<b>10.2</b>	<b>27.9</b>	<b>34.5</b>

FUENTE: ITALCONSULT.

ELABORACION: Junta de Planificación.

De las fincas investigadas, las empresas arroceras combinadas con algodón y café, proveen los más bajos salarios y en aquéllas se observan también utilidades muy bajas. El rendimiento del trabajo humano en estas empresas fue sumamente bajo y no permitió beneficios ni para el trabajador ni para el empresario. Las mejores empresas fueron, sin duda, las de tipo ganadero, hortofrutícola y bananero.

Si se supone que las cifras obtenidas merecen una consistencia aceptable, se llega al establecimiento de dos importantes conclusiones:

- a) El trabajo humano empleado en el sector agropecuario tiene una remuneración sumamente baja, no sólo en valor absoluto sino también en relación con el ingreso neto total (28%).
- b) La utilidad neta de la empresa agrícola es la más grande parte del ingreso neto total (35%).

En el supuesto de que el propietario de la tierra sea al mismo tiempo el empresario y cultivador (propietario-cultivador directo), con capital ajeno, su ingreso alcanzaría al 90% del ingreso neto total, pues tendría a su haber:

Conceptos	Miles de sucres	Porcentaje
Por Dirección	62.1	6.8
Por Tierra	187.3	20.6
Por Trabajo	252.9	27.9
Por Utilidad neta	313.6	34.5
<b>TOTAL</b>	<b>815.9</b>	<b>89.8</b>

(Pero como (en el supuesto) el trabajo es realizado por obreros agrícolas asalariados, habría que descontar este rubro de gastos y quedaría a su valor un 62% del ingreso neto total.

Conceptos	Miles de sucres	Porcentaje
Por Dirección	62.1	6.8
Por Tierra	187.3	20.6
Por Utilidad neta	313.6	34.5
<b>TOTAL</b>	<b>563.0</b>	<b>61.9</b>

Estos cálculos coinciden perfectamente con los hechos por la Junta de Planificación, que determina la repartición del valor agregado agropecuario (a costo de los factores) para 1963, según se puede analizar en el cuadro N° III-5 siguiente.

C U A D R O N° III-5

### REMUNERACION DEL TRABAJO HUMANO Y UTILIDAD EMPRESARIAL 1963

CONCEPTO	VALOR	RELACION
	—en millones de sucres—	% del total
Ingreso de los factores productivos .....	4.331.8	100.0
Remuneración del trabajo humano .....	1.613.5	37.2
Utilidad empresarial .....	2.718.3	62.8

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

Los datos que han sido presentados en esta sección, tanto en lo concerniente a estructura agraria, como a repartición del ingreso agrícola y remuneración del trabajo humano, demuestran claramente el efecto negativo de una estructura feudal y monopolística, en la que aún se mantiene buena parte de la agricultura ecuatoriana y que seguramente constituye una de las más importantes razones para el bajísimo nivel de vida de la mayoría de campesinos. Sin embargo, cabe aclarar que la estructura de la agricultura nacional acusa grandes diferencias entre Sierra, Cos-

ta y Oriente, vale decir mejor, entre las regiones tropicales y las de clima templado y frío; estas diferencias notables han impedido e impedirán la adopción de medidas uniformes y de carácter general que permitan resolver los cambios estructurales necesarios para el desarrollo futuro de la agricultura ecuatoriana. Estos factores no deben pasarse por alto a la hora de legislar tal o cual medida de cambio, o de aplicar con sinceridad y entereza una determinada política de reforma estructural.

El bajo nivel de vida de los campesinos en general y de los agricultores minifundistas en particular, especialmente en el rubro alimenticio, de alfabetismo, vestuario, vivienda, etc., está íntimamente ligado a dos características de la agricultura ecuatoriana (5):

- a) El bajo nivel de producción de la empresa agrícola, principalmente causado por la predominancia de fincas demasiado pequeñas y la baja productividad de la tierra, la que, a su vez, es resultado directo del escaso empleo de medios técnicos de producción;
- b) La baja remuneración del trabajo empleado en este sector, que es producto no sólo de una oferta excesiva de mano de obra y la baja productividad agrícola, sino también por la desequilibrada e injustificable distribución de la tierra y otros medios de producción en relación con la población agrícola.

El círculo vicioso en el que la agricultura ecuatoriana se halla —bajo ingreso, bajo nivel de vida, bajo nivel de la técnica, baja productividad, bajo ingreso— difícilmente podrá romperse, si el Gobierno nacional y sus organismos especializados no toman las medidas necesarias para transformar el paisaje agrario, con un criterio de justicia y severidad, pensando siempre en los altos intereses nacionales y jamás “obedeciendo” los caprichos

---

(5) Programa de Desarrollo Agropecuario, Libro de “Agricultura”; pág. 40.

de quienes son los únicos culpables del atraso social, económico y político en que se mantiene grandes conglomerados humanos, allá en míseros rincones del callejón interandino y de la selva tropical.

### 3.—**Posibilidad de elevación de los salarios.**

Se ha dicho que el ideal, la mística de la reforma agraria es conseguir la redistribución del ingreso generado en el sector agropecuario entre la numerosa población que "vive" a expensas de esta actividad económica. Mas, ocurre que, tal como está la Ley de Reforma Agraria y Colonización vigente, y las limitaciones, especialmente económicas, que ha tenido el IERAC en su primer año de vida, este proceso tomará mucho tiempo en su realización, por el retardo motivado por razones ajenas a su control.

De aquí nace la posibilidad de que el objetivo de proveer al trabajador agrícola de mayores ingresos de los que actualmente percibe, pueda cristalizarse por otros canales, totalmente razonables, y entre éstos está el de la **elevación de los salarios** y el establecimiento de una comprensible política tributaria controlada por el Gobierno Central.

En cuanto a la primera medida señalada, el Plan General de Desarrollo, en su Programa Agropecuario (6) presenta varias hipótesis que revelan la posibilidad de subir los salarios de la mano de obra sin perjudicar, en modo alguno, las utilidades netas de los empresarios agrícolas.

En el cuadro número III-6 se presenta la explicación numérica justificativa del argumento que de inmediato se analizará.

---

(6) Véase "Metas y Proyecciones", Programa de Desarrollo Agropecuario, Cuadro 8 C, pág. 106.—Agosto de 1964.

REMUNERACION DEL TRABAJO HUMANO Y UTILIDAD EMPRESARIAL EN RELACION CON EL INGRESO NETO

—en millones de sucres de 1960—

C O N C E P T O	A G R O P E C U A R I O			A G R O P E C U A R I O			A G R O P E C U A R I O		
	—Hipótesis A—			—Hipótesis B—			—Hipótesis C—		
	1954/57	1963	1968	1963	1968	1973	1963	1968	1973
Valor agregado . . . . .	3.448	4.728	6.024	4.331	5.504	7.494	4.331	5.504	7.493
—Impuestos indirectos . . .	31	39	64	74					
—Depreciación . . . . .	265	358	456	619					
Ingreso de los factores pro- ductivos . . . . .	3.152	4.331	5.504	7.494	5.504	7.493	4.331	5.504	7.493
Remuneración del trabajo humano . . . . .	1.763	1.613	1.770	1.942	2.125	2.913	1.613	2.479	3.884
Utilidad de empresarios . .	1.389	2.718	3.734	5.552	3.379	4.580	2.718	3.025	3.609
				—en porcentos—					
Remuneración del trabajo humano en relación del ingreso neto . . . . .	55.9	37.2	32.2	25.9	38.6	38.9	37.2	45.0	51.8
Utilidad empresarios, en re- lación del ingreso neto .	44.1	62.8	67.8	74.1	61.4	61.1	62.8	55.0	48.2

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

MA/mg.

No resistimos a la tentación de hacer algunas consideraciones muy generales de lo que cada una de estas tres hipótesis encierran en sí, aunque las cifras del cuadro anterior son por demás elocuentes.

### 3.1.—**Hipótesis A.**

Considera que la escala de remuneración a la mano de obra se mantendría invariable durante el período del Plan de Desarrollo (1964-1973); es decir que, si bien el valor total pagado al factor trabajo experimentaría un leve aumento (de 1.613.5 millones de sucres en 1963 a 1.942.4 millones de sucres en 1973, o sea un 20% de incremento), pero sólo debido al mayor empleo de jornales en las tareas agrícolas, antes que a una subida de los salarios diarios por obrero agrícola.

Como el volumen y el valor de la producción variará en medida notable, con el cumplimiento de los diversos programas y proyectos específicos del Plan de Desarrollo Agropecuario, y como no habría alteración en el pago de la mano de obra, es lógico suponer que el empresario aumentaría al máximo sus ganancias a expensas del plustrabajo, trabajo no pagado o "plusvalía" del trabajo, de ahí que la utilidad de él iría de 2.718.3 millones en 1963, a 5.551.1 millones de sucres en 1973, ganancia que se duplicaría en estos diez años del Plan.

Porcentualmente considerados estos ingresos, tanto de los trabajadores como de los empresarios, resulta que los primeros más bien llegarían a tener una menor participación en el ingreso neto total, puesto que del 37.2% que percibían en 1963 rebajaría al 25.9% en 1973, dando paso a un mayor enriquecimiento del propietario-empresario. En suma, se harían más ricos los ricos y más pobres los pobres. Este fenómeno, a todas luces, resultaría totalmente injusto de aceptarlo, toda vez que siendo el trabajo el principal factor de producción, es evidente que éste debe tener una preponderante participación en los resultados económicos netos de la gestión productiva; por ésto consideramos que esta

primera hipótesis debería desecharse porque sería condenar al trabajador a una eterna esclavitud y miseria.

### 3.2.—Hipótesis B.

Esta segunda alternativa ya tiene "algo" de razonable. En efecto, considera una elevación en un 20% del nivel actual de salarios agrícolas en el lapso de 1964-1968 (primer quinquenio del Plan) y en un 50% durante 1969-1973 (segundo quinquenio); sin embargo, el comportamiento del "reparto" del ingreso neto total prácticamente sería constante en valores relativos, aunque en magnitudes absolutas se nota un incremento creciente apreciable, en uno y otro caso, es decir para los trabajadores y para los empresarios, pero ésto se debe, como ya dijimos en el caso anterior, al mayor empleo de jornales en las labores culturales de la actividad agropecuaria, en el primer caso, y al aumento del volumen y valor de la producción que se prevé alcanzar, en el segundo.

De todos modos es innegable la excesiva retención porcentual del ingreso por parte de los empresarios (cerca de las dos terceras partes del total), que indica la posibilidad de elevar aún más la escala de salarios de los que "venden" su fuerza de trabajo (más acertado resultaría decir que "regalan" su fuerza de trabajo); esta tercera alternativa se estudia en la hipótesis siguiente.

### 3.3.—Hipótesis C.

Aquí se supone una elevación de las remuneraciones en un 40% en el período que va de 1964 a 1968, y, en un 100% en el segundo quinquenio del Plan de Desarrollo, o sea de 1969 a 1973. Esta medida talvez podría alcanzar la meta de redistribuir el ingreso neto generado en la actividad agropecuaria entre quienes intervienen en el proceso productivo, siempre y cuando las autoridades del trabajo establezcan un mecanismo ágil

y eficiente para controlar el fiel cumplimiento de los salarios por parte de los patronos terratenientes.

De esta manera el factor "mano de obra" percibiría un 45% del ingreso neto total hasta 1968 (en 1963 recibió un 37.2%) y un 51.8% del mismo concepto de 1969 a 1973. Igualmente, el factor "empresario" recibiría un 55% del ingreso neto total hasta 1968 y un 48.2% de 1969 a 1973. Este reparto acarrearía la tranquilidad necesaria en el "mundo" campesino, porque se establecerían los incentivos apropiados para conseguir una subida apreciable en la productividad de la mano de obra y, a través de la introducción de la técnica, como el empleo de fertilizantes, insecticidas y fungicidas, de semillas calificadas, etc., etc., se llegaría a obtener una mayor productividad de la tierra.

Es decir, que las metas de producción, de rendimientos unitarios, de diversificación de cultivos, de introducción de nuevos rubros de producción, etc., establecidas en el Plan de Desarrollo Agropecuario, seguramente podrían cubrirse y aún superarse, incrementando las utilidades de los agricultores que tengan un auténtico "espíritu de empresa".

Precisa dejar aclarado que habíamos supuesto que el **capital** necesario para la operación productiva era de origen extraño al propietario-empresario. Pensemos, al contrario, que este capital sea aportado por el mismo empresario, aunque tenga que ocupar mano de obra ajena, entonces sus ingresos serán proporcionalmente mayores a las cifras asignadas en el comentario que venimos haciendo a las tres hipótesis, en una magnitud del 10 al 15 por ciento, con lo cual siempre tendría derecho a una gran parte del ingreso neto total. Recuérdese que en la investigación practicada por la Misión ITALCONSULT en 1963, se llegó a establecer que el propietario-empresario, que emplea capital propio, recibiría:

Creemos que la justificación para adoptar esta tercera hipótesis es evidente y no acepta réplica de ningún género, si en forma sincera y patriótica se quiere ayudar a la solución de las improrrogables necesidades de los trabajadores del campo. Hay que convencerse que el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y

Colonización, por sí solo, no podrá, al menos en corto plazo, encarar y resolver la multitud de problemas que aquejan al agro ecuatoriano; es menester, entonces, que todos los organismos del Estado, las entidades privadas y, en general, todos los ecuatoria-

Conceptos	Miles de sucres	Porcentaje
Por Dirección	62.1	6.8
Por Tierra	187.3	20.6
Por Capital	92.6	10.2
Por Utilidad neta	313.6	34.5
TOTAL	655.6	72.1

nos, arrimemos el hombro e impulsemos el desarrollo económico y social del país y, particularmente, transformemos la realidad agraria actual con buena fe y mirando siempre los grandes intereses de nuestra Patria.

Lo expuesto queda respaldado por las cifras consignadas en el Cuadro N° III-6 anterior.

#### 4.—El Consumo.

A base de los datos provenientes de una encuesta sobre Presupuestos Familiares, efectuada en 1959 por la Junta Nacional de Planificación, ha sido posible determinar la estructura del consumo en la zona rural del país, para las familias de bajos ingresos en las cuales se puede considerar, sin temor a equivocación, que consumen todo lo que reciben en concepto de ingresos, y aún se endeudan para cubrir los gastos de las más elementales necesidades.

En todas las provincias analizadas, el gasto en "alimentación" es, con mucho, superior a los gastos en los demás rubros

tabulados. En la provincia de Pichincha, el porcentaje sobre el gasto total, excede del 93 por ciento en todos los niveles, y en las Provincias de Carchi e Imbabura, fluctúa entre el 78.4 por ciento y el 92 por ciento. Es curioso observar, sin embargo, que en el grupo de provincias formado por Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, y Chimborazo, y en los niveles superiores de gasto, el porcentaje destinado a alimentación es bajo: 40.6 por ciento, teniendo una importancia casi igual: 34.5 por ciento, el rubro correspondiente a "textiles, calzado y vestuario". Algo parecido se observa en las provincias de la Costa: Esmeraldas, El Oro, Manabí, Los Ríos y la parroquia de Santo Domingo de los Colorados; en este grupo, un 56.2 por ciento del gasto total está destinado a alimentación y un 30 por ciento se gasta en textiles, calzado y vestuario.

Si las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar y Chimborazo principalmente, de acuerdo con los datos expuestos en el cuadro N° III-1 tienen una disponibilidad de tierras inferior a 3.5 hectáreas por habitante agrícola, en promedio, y dado el nivel de ingreso estimado en el cuadro N° III-3, difícilmente puede explicarse estos resultados. Una razón aceptable sería la de que, en la información suministrada se consideró solamente lo efectivamente gastado en la compra de alimentos sin que se considerase la producción autoconsumida. De todas maneras, esto constituye una limitación digna de tomarse en cuenta en los resultados del análisis.

En las provincias de la Costa y Santo Domingo de los Colorados, con un nivel más alto de ingresos, parece más explicable el fenómeno, aunque puede suponerse que la omisión antes citada de la información sobre autoconsumo sea la causa de la diferencia que se observa en la propensión gastada en alimentos, con respecto a los dos primeros grupos de provincias.

De todos modos, y pese a las limitaciones expuestas, se tratará de analizar la estructura del consumo en los estratos más

bajos de gasto, en los distintos grupos de provincias, con el objeto de tener una idea aproximada de cuál es la situación actual en esos niveles.

En el cuadro III-11 se presenta, en términos relativos la estructura del gasto per cápita en los principales rubros de consumo.

En cada grupo de provincias se ha tomado el intervalo de gasto total que más se aproxima a los niveles de ingreso expuestos en el cuadro III-3.

Se ha tratado, en lo posible, de desmenuzar los gastos en alimentación porque este rubro constituye el principal renglón de egreso, en todos los niveles, e interesa un análisis más detallado de sus componentes, con el fin de estimar la demanda futura en la forma más diversificada y concreta que los datos permitan, con el fin de calcular el orden de magnitud de los incrementos en la nueva demanda.

4.1.—**La demanda actual.**—Con el objeto de estimar cuál será el volumen probable del consumo total de las familias de bajos ingresos, se hizo el siguiente supuesto:

Los patronos de consumo presentados en los cuadros anteriores corresponderían a aquellas familias cuyas explotaciones no exceden de cinco hectáreas, y para las cuales se estima que el ingreso medio anual es el calculado en el cuadro número III-3. El número de familias y el ingreso medio anual por familia en cada provincia de la Sierra, constan en el cuadro número III-12.

Con los datos obtenidos puede calcularse el ingreso promedio anual, de todas las familias, en cada uno de los grupos de provincias en los que se investigó la estructura del consumo: cuadro N° III-13.

Si se considera que todo este ingreso, por las razones antes expuestas, se gasta en consumo, y con la estructura del gasto dada por el cuadro III-11, es posible calcular la demanda total en cada uno de los rubros presentados en el citado cuadro, como consta en los cuadros III-14 y III-15.

COMPOSICION PORCENTUAL DEL CONSUMO DE LAS  
FAMILIAS DE BAJOS INGRESOS

S E C T O R E S	Carchi Imbabura	Pichincha	Cotop.-Tungur. Bolív.-Chimbor.
Alimentos	91.71	96.60	73.75
Químicos y Farmacéuticos	2.09	0.19	4.83
Tabaco	0.51	—	0.22
Textiles, vestidos, calzado	1.04	1.55	17.64
Madera y Muebles	—	—	—
Educación	1.10	0.17	0.65
Alumbrado	0.16	—	—
Combustible	0.16	0.28	1.44
Utensilios de cocina	0.02	—	0.23
Médicos	—	—	—
Recreaciones	0.12	0.36	—
Transporte	0.94	0.85	1.24
Arriendo	0.10	—	—
Intereses	2.05	—	—
Otros	—	—	—
<b>TOTAL :</b>	100.00	100.00	100.00

## ALIMENTOS

Maíz en grano y derivados	18.58	13.82	36.83
Avena	—	0.70	2.73
Leguminosas y derivados	1.58	3.51	—
Hortalizas	4.68	1.76	1.91
Frutas Cítricas	2.09	—	—
Banano, plátano y derivados	2.01	1.24	0.31
Cebada y derivados	5.76	—	4.94
Trigo y derivados	8.79	15.49	12.93
Arroz	17.82	6.38	1.93
Café	0.87	—	0.23
Leña y Carbón	0.67	—	2.00
Carne de res	1.06	0.51	—
Carne de cerdo	1.16	1.92	—
Carne de cordero	—	—	6.43
Otras carnes	—	—	—
Manteca animal	9.78	11.59	6.78
Manteca y aceite vegetal	—	—	1.25
Pescado	—	—	—
Leche en todas sus formas	7.87	0.48	4.34
Azúcar-Raspadura	9.07	10.88	5.83
Papas	8.21	31.72	11.56
<b>TOTAL :</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: Encuesta sobre presupuestos familiares. 1959.— Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

C U A D R O N° III-12

NUMERO DE EXPLOTACIONES. MENORES DE 1 Ha. HASTA  
5 Has. POR PROVINCIAS DE LA SIERRA

P R O V I N C I A S	Núm. de Explotaciones		Ingreso familiar	Ingreso total
	0.1-4.9 Has.	Medio Anual		
	(A)	(B) (Suces)		(A x B)
AZUAY	34.595	1.340		46.457.300
BOLIVAR	11.493	2.668		30.663.324
CAÑAR	14.414	1.745		25.152.436
CARCHI	5.101	2.019		10.298.919
COTOPAXI	22.038	1.650		36.362.700
CHIMBORAZO	28.625	1.763		50.465.875
IMBABURA	19.077	1.679		32.030.283
LOJA	26.064	2.500		65.160.000
PICHINCHA	21.311	1.723		36.718.853
TUNGURAHUA	29.435	1.865		54.896.275
<b>TOTAL SIERRA</b>	<b>212.153</b>			

FUENTE: Censo Agropecuario 1954.

ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

INGRESOS MEDIOS-ANUALES Y TOTALES DE LA SIERRA

PROVINCIAS	Número de Explotaciones de (0,1-4,9) Has.	Ingreso Total (Sucres)	Ingreso Medio Anual por familias
1. Carchi-Imbabura	24.178	42.392.202	1.753.34
2. Pichincha	21.311	36.718.853	1.723.00
3. Cotopaxi, Tungurahua, Cimborazo y Bolívar	91.591	172.388.174	1.882.15
4. Azuay, Cañar y Loja	75.073	136.669.730	1.820.49
<b>TOTAL:</b>	<b>212.153</b>	<b>388.168.959</b>	<b>1.829.67</b>
5. El Oro, Manabí, Los Ríos, Santo Domingo	25.795		

FUENTE: Censo Agropecuario 1954.

ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

CONSUMO POR AÑO DE 65.700 FAMILIAS EN LA COSTA

<b>PRODUCTOS</b>	<b>Consumo Actual por año miles de sures</b>	<b>Estructura porcentual del consumo</b>	<b>Consumo probable por año miles de sures</b>	<b>Estructura porcentual del consumo</b>	<b>Incremento del Consumo miles de sures</b>
<b>ALIMENTOS</b>					
Maíz en grano y derivados	39.026	36.83	2.324	0.35	-36.702
Avena	2.892	2.73	22.842	3.44	19.950
Leguminosas y derivados	—	—	10.690	1.61	10.690
Hortalizas	2.023	1.91	22.444	3.88	20.421
Frutas Cítricas	—	—	15.604	2.35	15.604
Banano, plátano y derivados	328	0.31	15.671	2.36	15.343
Cebada y derivados	5.234	4.94	14.874	2.24	9.640
Trigo y derivados	13.701	12.93	60.825	9.16	47.124
Arroz	2.045	1.93	52.591	7.92	50.546
Café	243	0.23	10.823	1.63	10.580
Leña y Carbón	2.119	2.00	6.308	0.95	4.189
Carne de res	—	—	121.384	18.28	121.384
Carne de cerdo	—	—	5.312	0.80	5.312
Carne de cordero	6.813	6.14	—	—	-6.813
Otras carnes	—	—	3.519	0.53	3.519
Manteca animal	7.184	6.78	2.324	.035	-4.860
Manteca y aceite vegetal	1.324	1.25	20.850	3.14	19.526
Pescado	—	—	26.162	3.94	26.162
Leche en todas sus formas	4.598	4.34	133.669	20.13	129.071
Azúcar-raspadura	6.177	5.83	49.337	7.43	43.160
Papas	12.249	11.56	19.057	2.87	6.808
Yuca	—	—	47.411	7.14	47.411
<b>TOTAL ALIMENTOS:</b>	<b>105.956</b>	<b>100.00</b>	<b>664.021</b>	<b>100.00</b>	<b>558.065</b>

## (CONTINUACION)

<b>PRODUCTOS</b>	<b>Consumo Actual por año miles de sucres</b>	<b>Estructura porcentual del consumo</b>	<b>Consumo probable por año miles de sucres</b>	<b>Estructura porcentual del consumo</b>	<b>Incremento del Consumo miles de sucres</b>
<b>OTROS PRODUCTOS</b>					
Químicos y Farmacéuticos	6.939	4.83	36.305	3.07	29.366
Tabaco	316	0.22	20.813	1.76	20.497
Textiles, Calzado, Vestidos y Adornos	25.345	17.64	355.253	30.04	329.908
Madera y muebles	—	—	16.319	1.38	16.319
Educación	933	0.65	7.923	0.67	6.990
Alumbrado	—	—	19.631	1.66	19.631
Combustibles	2.068	1.44	6.977	0.59	4.909
Utensilios de cocina	330	0.23	9.460	0.80	9.130
Médico	—	—	5.439	0.46	5.439
Recreaciones	—	—	9.224	0.78	9.224
Transporte	1.781	1.24	16.319	1.38	14.538
Arriendo	—	—	—	—	—
Intereses	—	—	2.601	0.22	2.601
Otros	—	—	12.299	1.04	12.299
<b>TOTAL GENERAL:</b>	<b>143.668</b>	<b>100.00</b>	<b>1.182.584</b>	<b>100.00</b>	<b>1.038.916</b>

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

CONSUMO DE 90.000 FAMILIAS BENEFICIARIAS EN LA SIERRA CON LOS PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA

<b>PRODUCTOS</b>	<b>Consumo Actual por año miles de sucres</b>	<b>Estructura porcentual del consumo</b>	<b>Consumo probable por año miles de sucres</b>	<b>Estructura porcentual del consumo</b>	<b>Incremento del Consumo miles de sucres</b>
Maíz en grano y derivados	53.461	36.83	35.288	8.04	-18.173
Avena	3.962	2.73	12.201	2.78	8.239
Leguminosas y derivados	—	—	3.730	0.85	3.730
Hortalizas	2.772	1.91	6.452	1.47	3.680
Frutas Cítricas	—	—	658	0.15	658
Banano, plátano y derivados	449	0.31	10.358	2.36	9.909
Cebada y Derivados	7.170	4.94	22.867	5.21	15.697
Trigo y Derivados	18.768	12.93	43.408	9.89	24.640
Arroz	2.801	1.93	31.689	7.22	28.888
Café	333	0.23	14.527	3.31	14.194
Leña y Carbón	2.903	2.00	35.112	8.00	32.209
Carne de res	—	—	21.857	4.98	21.857
Carne de cerdo	—	—	—	—	—
Carne de cordero	9.333	6.43	10.841	2.47	1.508
Otras carnes	—	—	—	—	—
Manteca animal	9.841	6.78	13.167	3.00	3.326
Manteca y aceite vegetal	1.814	1.25	8.953	2.04	7.139
Pescado	—	—	—	—	—
Leche en todas sus formas	6.299	4.34	69.172	15.76	62.873
Azúcar y Raspadura	8.462	5.83	43.452	9.90	34.990
Papas	16.780	11.56	55.171	12.57	38.391
<b>TOTAL ALIMENTOS:</b>	<b>145.148</b>	<b>100.00</b> (73.75)	<b>438.903</b>	<b>100.00</b> (40.64)	<b>293.755</b>

(CONTINUACION)

<b>PRODUCTOS</b>	<b>Consumo Actual por año miles de sucres</b>	<b>Estructura porcentual del consumo</b>	<b>Consumo probable por año miles de sucres</b>	<b>Estructura porcentual del consumo</b>	<b>Incremento del Consumo miles de sucres</b>
<b>OTROS PRODUCTOS</b>					
Químicos y Farmacéuticos	9.506	4.83	44.064	4.08	34.558
Tabaco	433	0.22	24.948	2.31	24.515
Vestuario, textiles, calzado y Adornos	34.719	17.64	373.032	34.54	338.313
Madera y Muebles	—	—	30.672	2.84	30.672
Educación	1.279	0.65	19.440	1.80	18.161
Alumbrado	—	—	6.804	0.63	6.804
Combustible	2.834	1.44	7.236	0.67	4.402
Utensilios de cocina	452	0.23	12.852	1.19	12.400
Médico	—	—	12.312	1.14	12.312
Recreaciones	—	—	17.928	1.66	17.928
Transporte	2.440	1.24	47.736	4.42	45.296
Arriendo	—	—	43.740	4.05	43.740
Intereses	—	—	—	—	—
Otros	—	—	324	0.03	324
<b>TOTAL GENERAL:</b>	<b>196.811</b>	<b>100.00</b>	<b>1.079.991</b>	<b>100.00</b>	<b>883.180</b>

FUENTES Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

SECCION CUARTA

**EL PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA**

Si como se ha indicado anteriormente, la disponibilidad de tierras para cultivo es razonablemente adecuada en el país; entonces, es justo que se arbitren medidas tendientes a mejorar la situación de esta gran masa humana, y ese objetivo persiguen los programas de Reforma Agraria y Colonización.

Es obvio que la solución del problema no puede encontrársela a corto plazo. El problema que significa la adaptación a

formas asociadas de explotación de la tierra, lo que acarrearía el desplazamiento de grupos de campesinos hacia zonas en las cuales la adaptación ambiental requiere de un ciclo más o menos largo, la necesidad de la aculturación indispensable para que se acepten nuevas motivaciones que originen perspectivas de mejor situación, y los enormes recursos financieros que un programa de esta naturaleza necesita, requieren de una acción sostenida y firme en un plazo mayor que 10 años.

De acuerdo con las metas previstas en el Programa de Colonización y Reforma Agraria, 176.800 familias serán incluidas en las diversas fases del mismo, de la manera siguiente:

C U A D R O N° IV-1

FAMILIAS BENEFICIADAS CON REFORMA AGRARIA  
Y COLONIZACION 1964-73

SUBPROGRAMAS	NUMERO DE FAMILIAS
Reasentamiento	130.500
Legalizaciones	13.800
Colonización	25.700
Reversión	5.800
<b>T O T A L :</b>	<b>175.800</b>

FUENTE: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica Libro VI del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Los subprogramas de legalizaciones, colonización y reversión, que favorecerían a unas 65.000 familias, de acuerdo a lo planeado, tendrían lugar en la Costa y la Región Oriental, en tanto que el de reasentamiento se originaría básicamente en las provincias de la Sierra, mediante la reestructuración del tipo de tenencia y forma de explotación de las propiedades, lo que beneficiaría a más de 90.000 familias de campesinos serranos.

Al llevarse a efecto el programa, se espera que los ingresos por familia alcanzarían a unos \$ 12.000,00 anuales en la Sierra, y a unos \$ 18.000,00 anuales en la Costa.

## 1. —El impacto del Programa en el Consumo.

El nuevo nivel de ingresos, notablemente mayor que en el pasado, producirá un cambio en el volumen y estructura del consumo de las familias beneficiadas, con los subprogramas indicados.

La demanda total del grupo, en todos y cada uno de los rubros considerados a lo largo del análisis, queda señalada en los cuadros III-14 y III-15 precedentes.

Para la elaboración de estos cuadros se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Para el grupo beneficiado con reasentamiento en la Sierra, se supuso que las provincias más afectadas serán las de Tungurahua, Loja, Chimborazo, Azuay y Cañar, debido a que el problema de la tierra es en ellas mucho más agudo que en las demás, de tal manera que el incremento del consumo en los distintos rubros y la nueva estructura del mismo debido al aumento de ingresos, se consideraron similares a aquellas que hoy existen en el nivel de \$ 12.000,00 anuales por familia:

b) Para el caso de las 65.700 familias que tendrán que desplazarse a zonas de colonización de la Costa y Oriente, se consideró que el volumen y estructura de su demanda será similar a la existente en las Provincias Costeras, en un nivel de aproximadamente \$ 18.000,00 anuales de ingreso familiar.

c) Dado el bajísimo nivel actual de consumo, se supuso, que aún con las mejoras en los ingresos que el programa representa, las economías familiares seguirán siendo de subsistencia, pues es muy poco probable que sea posible un margen de ahorro digno de tomarse en cuenta.

De los cuadros III-14 y III-15 puede obtenerse una serie de conclusiones, las cuales, si bien deben ser tomadas con las reservas del caso, nos permiten efectuar un análisis de los sectores que más fuertemente serán afectados por el volumen de demanda, que el programa generará en el futuro.

Sin considerar el rubro "alimentos", que obviamente es el que mayor porcentaje del ingreso absorbe y que, por lo mismo,

merece un análisis separado, las características estructurales que se presentan en la Sierra y en la Costa, tienen notables diferencias.

En la Costa, después de "alimentos", son los rubros de "textiles", "químicas y farmacéuticas" y luego el de tabaco, los que acusan un notable incremento, siguiéndoles en importancia los gastos de alumbrado y muebles de madera.

En la Sierra, "textiles y Vestuario", tienen también la mayor importancia, siguiéndole los gastos de transporte y arriendos. (Construcción de viviendas). El incremento en este último rubro, se explica porque el campesino, con mayores ingresos, se preocupará de construir su casa de habitación más cómoda a sus necesidades, o simplemente mejorará la actual con un sentido progresista, pues el mayor orgullo para el campesino es tener "una casa de teja".

Los gastos en "transporte" pueden incrementarse notablemente, y esto es aceptable, ya que la adaptación a formas de vida moderna, en que la velocidad de movilización es una característica típica, requieren un mayor gasto en este rubro. Además, la necesidad de movilizar la producción agropecuaria, hacia los centros de distribución y consumo, inducirá al empleo de medios de transporte motorizados.

Es curioso observar que los gastos en "Educación, aunque no ocupan los últimos lugares en el orden de los incrementos, no tienen tampoco la prioridad que deberían tener, tanto en la Costa como en la Sierra; este hecho debería interpretarse como una necesidad urgente de crear, mediante programas educativos simultáneos al proceso de reforma agraria una fuerte inquietud intelectual y, consecuentemente un clima propicio para la realización continua de los cambios estructurales necesarios para el desarrollo.

En los cuadros IV-2 y IV-3 se presentan en orden de importancia, los incrementos probables que presentaría el consumo de alimentos.

INCREMENTO PROBABLE DEL CONSUMO POR  
REASENTAMIENTOS DE 90.000 FAMILIAS  
EN LA SIERRA

ALIMENTOS	INCREMENTO DEL GASTO EN VALOR ABSOLUTO (miles de sucres)
1. Leche en todas sus formas	62.872
2. Papas	38.391
3. Azúcar y Raspadura	34.989
4. Leña y Carbón	32.209
5. Arroz	28.887
6. Trigo y derivados	24.639
7. Carne de res	21.857
8. Cebada y derivados	15.696
9. Café	14.194
10. Banano, Plátano y derivados	9.908
11. Avena	8.238
12. Manteca y aceite vegetal	7.139
13. Leguminosas y derivados	3.730
14. Hortalizas	3.619
15. Manteca animal	3.325
16. Carne de cordero	1.507
17. Frutas cítricas	658
18. Carne de cerdo	—
19. Otras carnes	—
20. Pescado	—
21. Yuca	—
22. Maíz en grano y derivados	18.172
<b>Total incremento alimentos:</b>	<b>330.090</b>

CUADRO Nº IV-2

INCREMENTO PROBABLE DEL CONSUMO POR  
REASENTAMIENTOS DE 90.000 FAMILIAS  
EN LA SIERRA

OTROS GASTOS	INCREMENTO DEL GASTO EN VALOR ABSOLUTO (miles de sucres)
1. Textiles, Calzado, Vestuario, Adornos	338.312
2. Transporte	45.295
3. Arriendo	43.740
4. Químicas y Farmacéuticas	34.557
5. Madera y muebles	30.672
6. Tabaco	24.514
7. Educación	18.160
8. Recreaciones	17.928
9. Utensilios de cocina	12.399
10. Médico	12.312
11. Alumbrado	6.804
12. Combustibles	4.401
13. Otros	324
14. Intereses	—
<b>Total incremento otros gastos:</b>	<b>589.418</b>
<b>Incremento total del consumo:</b>	<b>919.508</b>

## INCREMENTO PROBABLE DEL CONSUMO EN LA COSTA

ALIMENTOS	INCREMENTO DEL GASTO EN VALOR ABSOLUTO (miles de sucres)
1. Leche en todas sus formas	129.070
2. Carne de res	121.384
3. Arroz	50.546
4. Yuca	47.411
5. Trigo y derivados	47.123
6. Azúcar y raspadura	43.159
7. Pescado	26.162
8. Hortalizas	20.420
9. Avena	19.949
10. Manteca y aceite vegetal	19.525
11. Frutas cítricas	15.604
12. Banano, Plátano y derivados	15.342
13. Leguminosas y derivados	10.690
14. Café	10.579
15. Cebada y derivados	9.639
16. Papas	6.808
17. Carne de cerdo	5.312
18. Leña y Carbón	4.189
19. Otras carnes	3.519
20. Manteca animal	4.860
21. Carne de cordero	6.813
22. Maíz en grano y derivados	36.702
<b>Total incremento en alimentos:</b>	<b>654.806</b>

## (CONTINUACION)

CUADRO N° IV-3

## INCREMENTO PROBABLE DEL CONSUMO EN LA COSTA

OTROS GASTOS	INCREMENTO DEL GASTO EN VALOR ABSOLUTO (miles de sucres)
1. Textiles, Calzado, Vestuario, Adornos	329.907
2. Químicas y Farmacéuticas	29.366
3. Tabaco	20.497
4. Alumbrado	19.631
5. Madera y Muebles	16.319
6. Transporte	14.538
7. Otros	12.299
8. Recreaciones	9.224
9. Utensilios de cocina	9.130
10. Educación	6.989
11. Médico	5.439
12. Combustibles	4.908
13. Intereses	2.601
14. Arriendo	—
<b>Total incremento otros gastos:</b>	<b>480.848</b>
<b>Incremento total del consumo:</b>	<b>1.135.654</b>

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Es fácilmente apreciable que, aún sin que mediara una política de educación alimentaria, la composición de la dieta media mejoraría notablemente mediante un aumento de alimentos proteicos, que sustituirían a aquellos de consumo tradicional, característico en los niveles más bajos de ingresos, como el maíz, por ejemplo.

En el cuadro IV-4 se presentan los incrementos de consumo de alimentos a nivel nacional, tanto en valor como en volumen. Es necesario anotar que, si bien en la presente sección se considera como incremento neto, sobre el consumo total a 1973, es-

INCREMENTO PROBABLE DEL CONSUMO DE LAS REGIONES  
DE LA SIERRA Y DE LA COSTA

ALIMENTOS	VALOR Miles de sucres de 1960	VOLUMEN Toneladas Métricas
1. Leche en todas sus formas	191.943	57.814
2. Carne de res	143.242	16.503
3. Arroz	79.433	30.089
4. Azúcar y raspadura	78.149	30.057
5. Trigo y derivados	71.763	19.934
6. Yuca	47.411	67.538
7. Papas	45.199	33.235
8. Avena	28.188	7.093
9. Manteca y aceite vegetal \$ 5,00 Lb.	26.665	2.667
10. Pescado	26.162	3.115
11. Cebada y derivados	25.336	10.054
12. Banano, Plátano y derivados	25.250	15.782
13. Café	24.774	2.337
14. Hortalizas	24.099	5.738
15. Frutas cítricas: naranjas, limones, limas.	16.263	9.035
16. Leguminosas y derivados	14.421	3.552
17. Carne de cerdo	5.312	609
18. Manteca animal	1.534	124
19. Carne de cordero	5.305	686
20. Maíz en grano y derivados	54.874	29.503

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

te volumen está sobrevaluado en una magnitud proporcional al incremento que experimentaría el consumo en cada producto, por efecto del normal crecimiento del ingreso, el cual tendría lugar aun cuando no se introdujeran reformas del tipo de las consideradas, aunque hay que reconocer que, en las clases beneficiadas con el Programa de Reforma Agraria sería muy poco notable el crecimiento del ingreso, de mantenerse las condiciones actuales de falta de asistencia técnica y crediticia, de la deficiente o nula

organización del mercado de productos, del poco o ningún control de precios, etc.

La presión generada en el lado de la demanda por los principales productos agrícolas debería ser compensada, por el lado de la oferta, mediante un aumento de la producción, a fin de evitar distorsiones inmotivadas en el sistema de precios.

Un comportamiento diferente del lado de la producción, daría lugar a embotellamiento cuya magnitud es difícil de prever.

C U A D R O N° V-5

INCREMENTOS PROBABLES DE PRODUCCION Y CONSUMO  
DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS  
**Toneladas Métricas**

<b>P R O D U C T O S</b>	<b>PRODUCCION Incrementos</b>	<b>CONSUMO Incrementos</b>
<b>Agrícolas:</b>		
Papas	— 99.111	+ 33.325
Cebada	— 15.516	+ 10.054
Trigo	— 50.616	+ 19.934
Maíz	— 979	— 29.503
Fréjol	+ 364	+ 3.552 (1)
Hortalizas	+ 112.642	+ 5.738
Banano	+ 5.770	+ 15.782 (2)
Arroz	+ 53.861	+ 30.089
Caña para Azucar	— 508.601	
<b>Pecuarios:</b>		
Leche	— 52.888	+ 57.814 (3)
Carne de res	— 3.858	+ 16.503
Carne de cordero	+ 515	— 686

(1) Incluye otras leguminosas: lenteja, arveja.

(2) Incluye plátano y derivados.

(3) Incluye derivados: Mantequilla, queso, en términos de leche líquida.

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

Con el fin de efectuar este último análisis, se ha elaborado el cuadro número IV-5 en el que consta, en términos de volumen, el probable resultado de una Reforma Agraria tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda para consumo, en los principales productos agropecuarios. Aunque las magnitudes absolutas que se presentan deben ser tomadas con las limitaciones consiguientes, puede claramente observarse que, en muchos de los casos, la incidencia de un Programa como el considerado, tiene efectos contrarios. La oferta de papas, cebada, trigo, caña para azúcar, leche y carne de res, podría disminuir como efecto de la reforma considerada (si se cumpliera la hipótesis pesimista de mantener las productividades actuales), en tanto que la demanda por estos mismos productos aumentará como resultado de la elevación prevista del ingreso.

El resultado obtenido —con las hipótesis indicadas— parece bastante razonable: la producción de aquellos bienes que requieren cultivos extensivos tiene que contraerse como resultado de la redistribución de las tierras. Por el contrario, crecerían las producciones características de la pequeña propiedad.

Estos resultados permiten concluir que los progresos de educación y extensión agrícola y los de asistencia crediticia que se contemplan en el Plan, tendrán que ser implementados oportunamente si no se quiere que una medida básica de redistribución del ingreso, origine en el sector agrícola embotellamiento que frenen o desequilibren el proceso de crecimiento.

## BREVES NOTAS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO Y PLANIFICACION

RENE BAEZ TOBAR,

Instituto de Investigaciones Económicas,

### LA IMPORTANCIA ACTUAL.

La historia del siglo XX recogerá —sin duda— como uno de los acontecimientos sobresalientes la **conciencia** que del desarrollo económico han tomado los organismos internacionales y los gobiernos de todos los países. Pues el crecimiento del "tercer mundo" ha llegado a constituirse en corto plazo, en el tema central del pensamiento económico, y conjuntamente con el advenimiento del comunismo al escenario mundial y las implicaciones políticas y económicas del desarme, el tema del desarrollo ocupa primerísima posición en el ámbito de los problemas mundiales contemporáneos.

El desarrollo económico es un asunto nuevo, esto no quiere decir que las economías nacionales de la mayoría de países no hayan experimentado crecimiento en la época anterior a la segunda postguerra, es evidente que lo hubo, en esa época y en las anteriores, sino más bien, lo que se quiere puntualizar es que el

problema no fue considerado ni en su esencia ni en sus dimensiones reales. Así antes de la segunda contienda mundial se habló, con alguna insistencia, del **progreso económico**, pero como algo natural, como un proceso inherente al sistema capitalista; proceso al cual tenían que "someterse" los países de la Europa Occidental, los Estados Unidos, el Canadá, Australia y algunos más; mientras que para los llamados "territorios coloniales" la situación normal debía ser el estancamiento secular de sus economías.

Esta manera de ver el crecimiento tiene su justificación, y es la siguiente: los economistas de los países avanzados de ese entonces se hallaban "muy ocupados" con los problemas del equilibrio económico; en general, su campo de operación se reducía a estudios microeconómicos, ya que el análisis de las variables componentes del producto y del ingreso nacional son contribuciones más recientes de la teoría económica. No se preocuparon entonces, del subdesarrollo económico como fenómeno estructural originado en una deficiente asignación de los recursos productivos, por cuanto fundamentaban sus análisis en el supuesto del empleo total de los factores, el mismo que a su vez se sustentaba en la llamada ley de mercado de J. B. Say, economista francés de principios del siglo XIX. Según Say, toda la producción de una unidad económica que llegaba al mercado era para ser cambiada por otra. Todo lo producido representa automáticamente la demanda de otro sector; si en algún momento existía una oferta adicional, ésta obedecía al apareamiento de una demanda adicional. Es decir la economía se ajustaba automáticamente; ni el dinero ni el ahorro afectaban este proceso de ajuste. El ahorro era considerado también como una forma de gasto, era el gasto en bienes de inversión. Los pensadores clásicos no aceptaron, mejor dicho no pensaron siquiera, que una disminución del consumo pueda conducir a una baja de la demanda y a una situación de paro forzoso.

Fue Keynes con su libro "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero" quién destruyó los cimientos del clasicismo al poner al descubierto las falacias del empleo total y de la

ley de mercados, y arribó a la conclusión que las depresiones económicas eran causadas por un defecto de la demanda efectiva la que a su vez era originada por una deficiente inversión. Keynes afirmó que el equilibrio no era precisamente el de ocupación total, sino que era posible llegar a un equilibrio dentro de niveles de subocupación.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y con ayuda del aporte keynesiano, se llega al convencimiento de que el subdesarrollo no es una situación natural a la que fatalmente tenían que estar expuestos muchos países, sino que éste era el resultado de una mala organización y utilización de los recursos y consiguientemente de una baja productividad de la mano de obra.

Algunos acontecimientos políticos ocurridos en el presente siglo han coadyuvado para que la temática del desarrollo atraiga la atención de los economistas y llegue a ocupar en nuestros días el centro del pensamiento y de la política económica. Entre ellos se pueden citar:

1.—La Revolución rusa de 1917 y el crecimiento de esa nación por una vía distinta a la capitalista, hasta entonces considerada como el único sistema compatible con el progreso.

2.—La Gran Depresión de los años 30 que se presentó en los EE. UU. y afectó además a viejos países capitalistas de la Europa Occidental y a los países de la periferia.

3.—La extensión de la vía de crecimiento socialista a algunos países de la Europa Central y a la China Continental.

4.—Las revoluciones políticas en muchos países coloniales, semicoloniales o dependientes en alguna forma de potencias imperialistas extranjeras.

Todos estos acontecimientos ocurridos en el presente siglo, tuvieron la virtud de hacer volver la atención de los economistas hacia la temática del desarrollo. Lógicamente las primeras discusiones sobre el desarrollo enfocaron a las economías de los países adelantados; posteriormente y con el nacimiento de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, y en razón de un mayor conocimiento del estado de miseria en que viven la gran mayoría de la población mundial, se plantea el crecimiento económico de

extensas zonas del mundo como un problema mundial de singular trascendencia. La posición del desarrollo, desde el punto de vista de su enfrentamiento, es bilateral, pues por una parte las propias zonas atrasadas en los tiempos actuales de aceleración histórica, se hallan interesadas en conseguir modos de vida observados en los países industriales, mientras que estos países ven en los programas de ayuda para el desarrollo un medio de aseguramiento de la **lealtad y confianza** a sus políticas. Es evidente por otra parte que la situación geográfica y política del tercer mundo puede ser, a corto plazo, el fiel de la balanza que incline el mundo del futuro al colectivismo o a la reafirmación de la democracia de tipo occidental.

## DESARROLLO ECONOMICO.

El desarrollo según el concepto generalmente aceptado es "el incremento secular del ingreso real por persona". Pero el crecimiento sostenido del ingreso por persona es sólo una condición necesaria —no suficiente— para conseguir el desarrollo económico, e inclusive en las primeras etapas de éste no será posible que la gran masa de la población obtenga mayores ingresos personales para el consumo, ya que no se conseguirá ningún desarrollo si no es en base de aplicar a la economía fuertes sumas monetarias en forma de inversión productiva, las cuales implican extraer de la colectividad un volumen de ahorros forzosos y voluntarios suficientemente alto.

El problema se concentra entonces, en que un desarrollo económico —inflacionista o no inflacionista— implica un costo social alto, el mismo que deberá ser convenientemente distribuído entre los componentes de la sociedad.

El desarrollo —como se deja indicado— implica en sus primeras fases, un gran sacrificio social, como grandes son sus propósitos. Superada esta etapa inicial el desarrollo proporciona a los individuos, entre otros los siguientes beneficios: dar a la mayoría de la población un patrón de vida compatible con su calidad de seres humanos, mayores esperanzas de vida, capacidad

para que los individuos puedan consumir más, educarse más, obtener un mejoramiento de los servicios públicos y sociales. Es decir que una vez que se ha conseguido el desarrollo el hombre común encontrará que se le ha hecho "más agradable la vida".

## EL SUBDESARROLLO.

Se acepta generalmente que un país o región son subdesarrollados cuando tienen un bajo ingreso por habitante. Esta manera de ver el grado de desarrollo peca por su simplicidad e inseguridad, pues los cálculos de la renta nacional en muchos países —y más en los subdesarrollados— son "poco menos que adivinanzas", aparte de que la metodología utilizada para dichos cálculos varía significativamente entre los países, lo cual entorpece la comparabilidad internacional. A pesar de ello, el producto per cápita, con todos sus defectos, es el indicador más aceptable, acaso por ser el único, del grado de desarrollo y consiguientemente del nivel de bienestar social.

El concepto de subdesarrollo basado en las estadísticas del ingreso, permite subrayar en lo siguiente: país subdesarrollado es sinónimo de país pobre; en estos países la gente no dispone del ingreso suficiente para utilizarlo en la compra de bienes y servicios que le permitan un aceptable nivel de vida. En otros términos hay demasiada población "para" un conjunto relativamente escaso de bienes y de servicios. Subdesarrollo y miseria "van cogidos de las manos".

El subdesarrollo se origina en la escasez de recursos productivos y/o en una inadecuada aplicación de estos al mismo proceso de la producción. En los países de economía incipiente existe abundancia de mano de obra —oferta ilimitada según Lewis— y también existen recursos naturales no incorporados; en cambio, estos países carecen de los factores capital y empresario, al mismo tiempo que utilizan métodos primitivos y rudimentarios que ocasionan una baja productividad del trabajo. La no sustituibilidad de los factores productivos, sino dentro de pequeños límites, es también otro elemento determinante del subdesarrollo.

## NECESIDAD DEL DESARROLLO.

¿Podrán los países pobres alimentar, educar y proporcionar los medios para una decorosa existencia a sus poblaciones al término de la presente generación? Una pregunta de esta guisa exigiría de responder a la pregunta sobre la necesidad del desarrollo. De ahí que muchos autores lo consideren como una necesidad que "no admite discusión". En cambio, otros creen, que tal urgencia deviene del hecho de que la mayor parte de la humanidad vive en zonas subdesarrolladas con ingresos medios de hasta 40 dólares anuales, lo que es igual a decir que un habitante de estas regiones apenas "vale" unas centésimas de otro individuo que tuvo "el acierto" de nacer en un país industrializado.

El imperativo del desarrollo se hace más evidente si se considera que al cuadro de pobreza que domina a las regiones subdesarrolladas se suma su escandaloso crecimiento demográfico. Es conocido que una tasa del 2.0 por ciento (que es bastante inferior a la que registra América Latina para 1964) permite que una población se duplique en sólo 35 años y cuadruple en 35 más (1). Las relaciones malthusianas parecen cobrar realidad en los países subdesarrollados, y hay que hacer **algo** para que los presagios del oscuro clérigo inglés del siglo XVIII no se conviertan en funestas realidades. Ese **algo** que toca hacer es buscar sobreponer a la tasa de crecimiento de la población una tasa suficientemente mayor de crecimiento del producto nacional, que acompañada por cambios sociales y económicos permitan en el corto plazo mejorar sustancialmente la situación de la población (2). (De las formas de lograr el desarrollo nos ocuparemos más adelante en estos mismos comentarios).

---

(1) América Latina tenía para 1964 una población de alrededor de 230 millones de habitantes que serán 310 hacia 1975 de seguir creciendo al 2.9 por ciento con que lo ha hecho en los últimos años. "La Economía Latina, 1964" con hechos y cifras del Estudio Económico, 1964, de la CEPAL.

(2) Los organismos internacionales para el desarrollo consideran aceptable una tasa neta de crecimiento del 2.5 por ciento anual.

El desmesurado crecimiento vegetativo que señalan estas áreas actúa como un elemento desafiante a los gobiernos y en general a cualquier forma de vida institucionalizada. El peso de una alta tasa de crecimiento poblacional, las estructuras sociales rígidas, anacrónicas e inadecuadas, la desigual distribución de la riqueza, los regímenes seudo democráticos imperantes, hacen que en nuestros países las fuerzas retrasantes del progreso actúen con más vigor que las innovaciones creadoras.

Además de esto, el hombre de la actualidad, a través de sus diarios contactos con el mundo adelantado por los medios del cine, la televisión, la prensa, es un ente que está constantemente creando necesidades; algunos políticos irreflexivos atizan el fervor de la masa con sus ofrecimientos demagógicos. Las necesidades creadas por cualquiera de las vías enunciadas, deben ser satisfechas en alguna medida, para que la sociedad guarde el equilibrio necesario y no se produzca un resquebrajamiento de su superestructura.

Este **efecto imitación** del consumo tiene repercusiones desastrosas en el proceso de capitalización de los países subdesarrollados, pues el alto porcentaje de renta nacional acumulada en manos de pequeños grupos de familias e individuos se vierte al exterior vía importación de "modos de vida" de los países que han alcanzado las escalas superiores del progreso.

Todos estos motivos y situaciones comunes a los países pobres hacen del desarrollo una necesidad histórica a la cual no pueden sustraerse ninguno de los gobiernos del mundo.

## VÍAS DEL DESARROLLO.

Se puede hablar de dos vías, por las cuales han "transitado" los países para lograr su desarrollo: la capitalista y la socialista. En estos años se está configurando una tercera forma de lograr el crecimiento que tiene carácter nacionalista y en algunos casos es un nacionalismo de tipo revolucionario.

Antes de describir las características presentes en cada una de estas vías, vale insistir en el mecanismo esencial del desarro-

llo. Ese mecanismo fundamental y común en todas las formas de desarrollo es el incremento de la productividad de la mano de obra, el mismo que es posible obtenerlo por cualquiera de los siguientes procedimientos (1) :

1. —Acumulado una parte del producto social para fines de inversión productiva.
2. —Mediante la incorporación de nuevas técnicas en la producción.
3. —Mejorando la organización de las actividades económicas.

Estos tres procedimientos —como ya se dijo— son necesarios y están íntimamente ligados entre sí en una economía que se desarrolla. Aún más, la incorporación de nuevas técnicas y la organización económica si logran —como es de esperar— un mejoramiento del coeficiente producto-capital el ritmo de crecimiento se vuelve más acelerado.

La ruptura de las relaciones sociales feudales y semif feudales es la condición sine-qua non para los logros del desarrollo, y es la forma de romper ese status lo que caracteriza e identifica a cada una de las vías. Hay algunos casos, como el de los Estados Unidos, al que se refiere Rostow, (2) en que no fue necesario un rompimiento de la estructura social, por ser economías cimentadas sobre bases no feudales.

La vía capitalista es la más antigua, y es la que siguieron los países de la Europa Occidental, los Estados Unidos y más recientemente el Japón y otros. Se caracteriza por la acumulación de capital por parte de una clase media —la burguesía— que enriquecida por el comercio y la manufactura se convierte luego en clase inversionista industrial. La sustitución de los moldes tradicionales en las relaciones sociales y en la forma de pensar, la capitalización de la propiedad agrícola, el uso productivo de los

---

(1) Oscar Lange: Desarrollo económico, planificación y cooperación internacional.

(2) W. W. Rostow: Las Etapas del Crecimiento Económico.

ahorros, la explotación de los territorios de ultramar son elementos decisivos para el posterior desenvolvimiento del capitalismo.

La iniciativa del progreso —vía capitalismo— la llevaron a cabo un gran número de empresarios individuales, la acción del gobierno, aunque restringida (política del *laissez faire*) no fue tan insignificante como muchos lo creen. A cargo del sector público estuvo la construcción de las obras sociales básicas, y el gobierno por medio de los subsidios a las empresas y el establecimiento de monopolios comerciales contribuyó significativamente al desarrollo. Posteriormente, organizada ya la empresa capitalista en todas las actividades económicas, son los ahorros de las mismas empresas la fuente que alimenta nuevas acumulaciones de capital; aparece así la autofinanciación del progreso, contando además con los ingresos provenientes del comercio exterior y de la explotación de las colonias.

Los países desarrollados se convierten en agentes de crecimiento de las zonas menos desarrolladas a través de la movilización de capitales a esos territorios, pero este proceso se ve tempranamente interrumpido porque una nueva forma de capitalismo hace su aparición: el capitalismo monopolista-imperialista, que en base de la selección de inversiones determina un crecimiento unilateral de las zonas atrasadas, esto es, hace que los países se especialicen en la producción de bienes primarios, que como es conocido no genera un crecimiento autosostenido de la economía, entre otras razones por la gran vulnerabilidad que señalan las materias primas en los mercados internacionales.

La segunda vía es la socialista —antagónica y disidente del capitalismo— fue considerada por los mismos teorizantes del socialismo científico —Marx y Engels— como una etapa incuestionablemente posterior al capitalismo, sistema éste que tenía que dar paso al colectivismo agobiado por el peso de sus contradicciones intrínsecas.

Las revoluciones socialistas —primero— y las transformaciones indispensables para una organización socialista de la producción identificaron cambios hasta entonces desconocidos, y que

evidentemente personifican este movimiento político como una nueva manera de conseguir el desarrollo.

Las revoluciones victoriosas en esos países comenzaron por nacionalizar importantes sectores de la producción, tales como la industria, el comercio, el transporte, etc. El reparto de la tierra a los campesinos, en un amplio programa de reforma agraria que "de paso" abolió las relaciones feudales derivadas del status anterior, y la posterior formación de sistemas cooperativos para la producción agrícola fueron medidas complementarias eficientes en la consolidación del régimen socialista.

Los recursos para la inversión en gran escala —necesaria para sacar a esas economías del subdesarrollo— fueron extraídos de las empresas nacionalizadas y del sector agrícola. En efecto, los altos beneficios obtenidos por el Estado de las empresas socializadas y las contribuciones —en forma de impuestos y de entregas obligatorias de productos— por parte del sector agrario, permitieron las inversiones y reinversiones industriales necesarias. Gradualmente el desarrollo se volvió acumulativo, es decir se consiguió imprimir a todas las actividades económicas el **ritmo de interés compuesto**, síntoma cierto del crecimiento económico.

Resulta más difícil generalizar las características de los cambios que se están operando en los países que siguen la vía nacionalista; aún más, ciertos cambios y políticas en los países que siguen esta tercera ruta de crecimiento, no corresponden a acciones nacionalistas propiamente dichas.

El modelo nacionalista es un vía edéctica, pues participa de ciertos instrumentos que utilizaron en su oportunidad y en distinta medida el capitalismo y el socialismo. Brevemente describiremos las características —más o menos comunes— presentes en los países que han indicado su crecimiento por medio del nacionalismo.

El sector público se ha convertido —en estos países— en el factor dinámico, sobre todo mediante la efectivación de obras básicas de infraestructura y una intervención más abierta del gobierno en casi todos los campos de la economía. Esta mayor in-

tervención del Estado, no sólo que se justifica sino que es indispensable por la inexistencia —en los países de esta vía— de una clase media inversionista, como la que apareció en Europa en los siglos XVIII y XIX y que fue elemento decisivo para el crecimiento capitalista.

Algunos países han procedido a socializar empresas —nacionales y extranjeras—, pero el volumen de capital en poder del Estado no ha sido suficiente para autosostener el crecimiento, razón por la cual los gobiernos han tratado de crear el "clima de inversiones" que canalice los ahorros privados hacia los fines productivos. Asimismo, los países del grupo, han creído conveniente proteger y estimular las industrias nacionales y la producción exportable.

Dos nuevos factores han entrado en juego para complementar los programas de desarrollo, éstos son: la ayuda exterior y las integraciones económicas.

El papel de la ayuda exterior ha sido —sin duda—valioso para el crecimiento del ingreso per cápita de extensas zonas geográficas del mundo; estimaciones dignas de crédito señalan en aproximadamente 8.000 millones de dólares anuales la afluencia de capitales de los gobiernos e instituciones del mundo libre hacia las zonas menos adelantadas, cifra que equivale a la tercera parte de la inversión total realizada en esas mismas zonas. Pero —repetimos— esa contribución no ha sido efectivamente aprovechada sea por la necesidad de los países de invertir en la infraestructura, ya sea porque esos recursos han sido utilizados como analgésicos a la situación fiscal, o porque las condiciones mismas de los préstamos han determinado su no utilización en programas de inversión industrial.

Las integraciones económicas regionales están llamadas a constituirse en otro factor dinámico del crecimiento. En América Latina están conformados ya dos Mercados Comunes: el Centroamericano y la ALALC. El papel que deberán cumplir estas asociaciones de países es el de la complementación de sus economías, la distribución adecuada del ingreso proveniente del co-

mercio internacional y la de fortalecer un "frente común" ante los países industrializados.

Finalmente, la organización y estabilidad política y la transformación social son aspectos esenciales que tendrán que llevar adelante el grupo de países de la tercera vía en su marcha hacia el progreso.

## LA PLANIFICACION ECONOMICA.

La planificación es un término de actualidad, que en una concepción amplia — y muy aceptada— es el ordenamiento racional de las cosas para lograr ciertos fines y metas. Entendida así la planificación, el hombre como ser racional y en la medida que ordena sus medios y recursos es un "planificador por naturaleza". Pero la planificación considerada como una política económica del Estado ha suscitado las más enconadas controversias, siendo la semilla de la discordia —entre quienes creen en la planificación y los que están en contra de ella— el grado de intervención estatal.

Para obviar las dificultades derivadas del uso indiscriminado del término distinguiremos algunos tipos de planificación y lo que cada uno de ellos representa.

## PLANIFICACION ESTATAL DE LOS SERVICIOS.

El Estado a través de los diversos organismos representativos de la colectividad tiene no sólo la posibilidad sino el ineludible deber de planificar la acción del sector público de la economía, esto es, determinar las prioridades en la asignación de los recursos hacia los fines de la educación, justicia, servicios sanitarios y otras obras sociales. Además esta planificación se extiende a coordinar y administrar eficientemente las oficinas públicas con el fin de maximizar el aprovechamiento de los fondos colectivos.

Esta primera clase de planificación —como ya se dijo— están obligados a llevarla adelante los gobiernos de todos los sis-

temas políticos del mundo para atender las necesidades sociales que no pueden ser satisfechas ni económica ni adecuadamente por los inversionistas particulares.

## PLANIFICACION DE MERCADO.

Se entiende por planificación de mercado a la conjunción de planes de producción de bienes y de servicios que trazan, ajustan y ejecutan diariamente miles de empresas y de empresarios en un régimen de libre concurrencia.

Los propios mecanismos del mercado —dicen sus partidarios— son los que permiten que el proceso económico se lleve a cabo sin perturbaciones y sin tener que recurrir a la formulación y aplicación de planes de producción centralizados (a veces coercitivos), que demandan altos costos burocráticos y que no hacen sino destruir las saludables fuerzas del mercado.

Esto no quiere decir sin embargo que en la planificación de mercado, el Estado mire desde afuera la marcha de la economía, el rol que éste tiene que desempeñar es sin duda importante, pues a él le toca dictar las "reglas del juego" en esta competencia y arreglar las imperfecciones cuando éstas se presenten.

La planificación estatal de los servicios —de la cual se habló primeramente— y la planificación de mercado no son de ninguna manera incompatibles, sino más bien complementarias. Bajo estas formas de planificación han alcanzado la madurez económica muchos países del llamado mundo libre. Naturalmente que el perfecto funcionamiento del mercado necesita de condiciones endógenas de la economía, que son las que han permitido que el crecimiento económico haya sido intenso en muchos países, dichas condiciones —creemos— no están presentes en los países subdesarrollados de la actualidad.

## PLANIFICACION DEMOCRATICA.

Con este nombre se conoce a una modalidad de la planificación de mercado, pero que evidentemente acusa notables dife-

rencias —que muchos economistas las consideran irreconciliables con el régimen capitalista de libre empresa.

Con esta planificación otros creen haber encontrado solución al viejo problema de la fusión del capitalismo y del totalitarismo.

En esencia, la planificación democrática-indicativa, flexible, "a la francesa" (1) consiste en que la economía comienza a regirse por un plan centralizado cuya ejecución está a cargo tanto del sector público como del sector privado. Es decir es una serie de procesos y acciones tanto del gobierno como de los particulares con el objeto de buscar el mejor aprovechamiento de los recursos y alcanzar un ritmo previsto de crecimiento global de la economía.

En resumen, lo que se hace es lo siguiente: partiendo de un estudio general y profundo de los agregados económicos (consumo, ahorro, inversión, importaciones y exportaciones, gasto público, relaciones marginales capital-producto), y su comportamiento en el pasado se comienza por determinar una tasa global de crecimiento, esta tasa que se considera necesaria y alcanzable debe extenderse a todo el período de duración del plan. Enseguida y utilizando el instrumental teórico de la ciencia económica, modelos econométricos, cuadros de relaciones interindustriales (cuadros de insumo producto), se procede a programar el crecimiento necesario de cada sector y las necesidades de inversión para obtener la tasa global de crecimiento prevista para la economía en conjunto.

La planificación contiene algunas ideas que es necesario desmenuzarlas (2). En primer lugar la **previsión**, es decir un plan es lo que se piensa hacer en un futuro determinado, lo que se cree va a ocurrir en la economía en ese mismo lapso. Existe tam-

---

(1) El calificativo de "francesa" que se le ha dado a esta planificación obedece a que fue de este modo como Francia comenzó su recuperación económica en los días que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

(2) Daniel Villey: Plan Francés y Planificación indicativa. Orientación Económica N° 15. Instituto Venezolano de Análisis Económico y Social.

bién una idea de coordinación de las previsiones y de los medios que se va a utilizar. Finalmente existe una idea de **norma** la cual implica que el crecimiento de la economía deberá estar regida por el plan.

El plan como instrumento de política económica es normativo para el sector público, mientras que para el sector privado se contenta con ser orientador, indicativo; y si bien carece de poder de dirección en el empresariado actúa en este la base de estímulos y de incentivos, para lo cual corresponde al Estado poner en práctica medidas como las siguientes: exoneración de impuestos, subsidios a la producción, crédito preferencial y selectivo, fijación de precios remunerativos para los productos de las industrias que se desea se desarrollen más, protección frente a la industria competitiva del exterior, etc. **El gobierno trata de que el sector privado haga lo que dice el plan.**

La planificación indicativa se ha extendido a las más lejanas regiones geográficas del mundo, especialmente al mundo subdesarrollado, en donde se ha generalizado hablar de la **programación del desarrollo.**

Asimismo, cada vez se han ido perfeccionando las técnicas de planificación, al mismo tiempo que se ha buscado la adaptación de estas técnicas a las condiciones particulares de los países.

Como resultado del refinamiento de la técnica planificadora y de la extensión a los países de la más diversa contextura económica, se pueden encontrar dos tipos de planificación indicativa:

a) Planificación de tipo econométrico, como las adoptadas en Noruega y Holanda. Se basa en uno o varios modelos econométricos, y supone la existencia de abundante información estadística. Este tipo de planificación para que sea viable necesita que se trate de conjuntos económicos pequeños y de notoria homogeneidad.

b) Planificación económica-cualitativa. Puede utilizar modelos econométricos de menor complejidad. Se caracteriza porque las normas del plan se expresan en forma de directrices generales para los sectores público y privado de la economía. El

caso de Francia y de muchos países en proceso de desarrollo son ejemplos de este tipo de planificación.

Resta indicar que el éxito de la planificación indicativa radica en la fe que en este modo de lograr el crecimiento depositen los componentes de la sociedad, que el plan despierte una verdadera mística, que sea una especie de evangelio nacional y que quienes se encuentren al frente de la planificación comprendan y sean sensibles a los procesos que verdaderamente crean la riqueza.

## PLANIFICACION SOCIALISTA.

Al hablar de la vía de crecimiento socialista se había visto ya cómo el Estado después de las transformaciones políticas se hallaba en posesión de gran parte de los recursos productivos de la nación. De aquí arranca la planificación socialista.

El Estado que tiene en sus manos la mayor parte de los medios de producción tiene que realizar una inversión de cuantía suficiente para lograr un crecimiento de la economía mayor que el de la población, y dirigir esa inversión productiva hacia los sectores y actividades de mayor rentabilidad.

La planificación socialista enfrenta dos tipos de problemas: la obtención de los recursos y la dirección de las inversiones.

El primero se refiere a que el Estado tiene que extraer de la colectividad un monto suficiente de recursos para dedicarlos a la inversión productiva, los cuales, como ya se dijo, los obtiene de las expropiaciones y nacionalizaciones y de la contribución del sector agrícola. En las primeras fases del socialismo se utiliza también otros métodos para asegurar la inversión, los cuales en alguna medida se siguen aplicando en los países en que aún domina la iniciativa privada, aquellos son: castigo al gasto, imposición al uso improductivo de la riqueza, limitación de la distribución de utilidades, ahorro y empréstitos forzosos, etc.

Asegurados los recursos para la inversión global necesaria toca a los organismos planificadores seleccionar las inversiones que generen el más rápido crecimiento; determinar el desarrollo

balanceado de la economía, esto es, evitar que ningún sector sufra de embotellamientos; y, determinar la aplicación de las técnicas apropiadas que eviten el desperdiciamiento de los recursos.

En general, este patrón de planificación del desarrollo lo siguieron la Unión Soviética, los países de la Europa Oriental, China, en estos días lo está siguiendo Cuba.

Las diferentes formas de planificar el desarrollo hacen pensar que son las condiciones económicas y sociales presentes en cada país las que determinan la conveniencia e inconveniencia de tal o cual planificación.

De todo esto hay que insistir en una verdad, el éxito de la planificación sólo puede lograrse cuando se enfrenta al problema con fe y responsabilidad.

## **LAS RENTAS DE LA MUJER EXCLUIDA DE BIENES Y LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA**

X Dr. VICENTE CEVALLOS DELGADO.

Del estudio de la Ley del Impuesto a la Renta y de las disposiciones del Código Civil, se llega a efectuar una pregunta: ¿Las rentas que obtiene la mujer casada excluida de bienes, como consecuencia de su administración, se deben acumular a las rentas del marido para presentar una sola declaración de beneficios y pagar el impuesto a la Renta?

Planteadas en esta forma la pregunta, la Ley del Impuesto a la Renta nos contesta que efectivamente, los frutos o rentas que obtiene la mujer casada excluida de todos sus bienes o de una parte de ellos, como consecuencia de su administración, deben acumularse a los demás beneficios que obtiene la sociedad conyugal cuyo representante legal es el marido, (con las salvedades que el Código Civil establece). En consecuencia, la Ley del Impuesto a la Renta atribuye al marido, para efectos tributarios y de pago del impuesto sobre los frutos o rentas que obtiene la mujer de dicha exclusión. Esto se deduce de lo que expresamente determina el Art. 19 de la Ley de Renta, cuando manifiesta que las rentas de la mujer casada obtenidas en los grupos de Capital

y Trabajo o Capital exclusivamente, se atribuirán al marido, quien declarará conjuntamente y pagará el impuesto respectivo.

En los casos de excepción que ha determinado el mismo artículo, la Ley solamente enumera los siguientes:

a) Cuando la Mujer ejerza la Administración extraordinaria de los bienes de la sociedad conyugal. En este caso, es la mujer la que se encuentra obligada a representar a la sociedad conyugal y por tanto las rentas que obtenga dicha sociedad deberán ser declaradas por la mujer, y si ésta se encuentra excluida de bienes, las rentas de los bienes excluidos deberá acumularlos a los de la sociedad conyugal. En este caso se entiende que el marido estará incapacitado para representar a la mencionada sociedad según los casos que las leyes determinan; y

b) Cuando exista separación conyugal judicialmente autorizada. En este caso cada uno de los cónyuges declararán y pagarán el impuesto separadamente.

La institución civil de Separación Conyugal Judicialmente Autorizada, rompe los vínculos jurídicos de la Sociedad Conyugal, manteniéndose el vínculo matrimonial, por ello, los patrimonios de cada cónyuge una vez liquidada la sociedad conyugal, serán administrados y dispuestos por cada uno de ellos. Al destruirse esta sociedad conyugal, que para efectos de este análisis, podría equipararse a una sociedad de tipo económico con fines de lucro, se ha roto, así mismo, el vínculo que unía a esa conjunción de bienes, consecuencia del contrato de matrimonio, por ello, la Ley ha estimado que cada uno de los cónyuges, declare y pague el impuesto separadamente. Existe por tanto liquidación y extinción de la sociedad conyugal.

No así en el caso de la exclusión de bienes, que no ocasiona la disolución de la sociedad conyugal, ésta se mantiene sin destruirse, al igual que subsiste el vínculo matrimonial. Se pueden excluir bienes propios de la mujer casada, en todo o en parte, pero no se ha liquidado la sociedad conyugal, por ello, la Ley en este caso no ha hecho exención, para que la mujer pueda declarar y pagar su impuesto separadamente por los bienes excluidos.

Tómese bien en cuenta que, la Sociedad Conyugal está integrada por los bienes propios aportados por cada uno de los cónyuges y por los gananciales o sociales según determina el Art. 1778 del Código Civil, con la excepción que determina el Art. 1780 del mismo cuerpo de leyes. De estos bienes solamente son objeto de exclusión los bienes propios de la mujer, total o parcialmente, por este motivo es que la sociedad conyugal subsiste y no se liquida, aunque haya exclusión de bienes. La Ley presume como representante legal al marido y en consecuencia a él se le atribuirán las rentas que obtenga la mujer casada excluida de bienes, para efectos de que presente una declaración conjunta de todos esos beneficios.

Sin embargo cabe anotar que por otro lado, el Art. 197 del Código Civil, expresa que los bienes excluidos, así como los frutos que ellos y los nuevos bienes que adquiriera en su administración separada o con su trabajo o industria, serán administrados libremente por ella y le pertenecerán en propiedad exclusiva, sin que el marido tenga derecho a gananciales en ninguno de esos bienes ni en sus frutos.

En consecuencia, si tales frutos que son rentas, no le pertenecen al marido, lo correcto sería que los declare por separado la mujer excluida de los mismos. Pero esta norma general del derecho civil, se encuentra relegada por la disposición del artículo 19 de la Ley del Impuesto a la Renta que es especial, y que tendría privilegio de aplicación.

En el fondo existe una contradicción y un conflicto legal que se resume en la siguiente forma:

Si las rentas o frutos de los bienes de la mujer casada excluida de ellos, no le corresponden al marido por mandato expreso del artículo 197 del Código Civil, tampoco el marido es responsable de rentas que no le pertenecen. Y, así mismo: Si la mujer excluida de bienes percibe sus propias rentas o frutos, le correspondería a ella presentar su propia declaración y pagar el impuesto a la Renta que ellos ocasionaren.

Por tanto, no es de lógica que la Ley del Impuesto a la Renta, obligue a declarar y pagar al marido sobre rentas que

no ha percibido y que tampoco han ingresado a la sociedad conyugal de la cual él es su representante.

De las circunstancias anotadas creo que en la Administración diaria del Impuesto a la Renta se presentarán múltiples problemas sobre este aspecto, siendo acaso aconsejable una reforma al artículo 19 de dicha Ley, en el que se determine que la mujer casada excluida de bienes, podrá presentar su declaración y pagar su impuesto a la renta, independientemente de la declaración del marido, aplicándose en este caso, a cada uno de ellos su rebaja de 10.000,00 como general, y solamente a uno de ellos las rebajas por cargas de familia, esto es, al que las soporte.

Con esta reforma podría la mujer casada que se encuentre en este caso, acumular a sus rentas obtenidas de bienes excluidos, las que pueda obtener por trabajos en relación de dependencia o ejercicio profesional.

Al marido le tocaría acumular sus rentas personales o profesionales, más aquellas que obtenga de la administración de los bienes de la sociedad conyugal en la parte que no se han excluido.

Por último cabe considerar que, no es jurídico que el marido declare por rentas que ni siquiera administra, mucho menos las percibe, ni ingresan a la sociedad conyugal, quedando liberado al tenor de los artículos 101 al 105 de la Ley del Impuesto a la Renta de la responsabilidad real, por cuenta propia, por deuda ajena y por responsabilidad solidaria que establecen dichos artículos, por cuanto en ninguno de ellos encaja su situación en la forma que queda explicado.

## ¿QUE SIGNIFICA REALMENTE BALANZA DE PAGOS? (1)

POUL HOST - MADSEN.

Durante el transcurso del período posbélico, los lectores de la prensa en el mundo entero han llegado a familiarizarse con el término "balanza de pagos". Aún en Estados Unidos, en donde hace cosa de diez años, fuera del círculo de los economistas y expertos en finanzas, ese término constituía un concepto que o bien era desconocido o se lo creía vinculado a algo remoto o extraño, el público ha llegado, por amarga experiencia, a darse cuenta de su existencia.

En artículos publicados en la prensa se define a menudo la balanza de pagos de un modo muy sencillo. Por ejemplo, se describe como un registro de los ingresos y pagos monetarios realizados entre un país y el extranjero, y a la diferencia entre unos y otros se le llama superávit o déficit. Explicaciones tales como esa resultan útiles en el sentido de que proporcionan una noción

---

(1) Estudio publicado por el autor en la Revista "Finanzas y Desarrollo", Volumen III, Número 1, marzo de 1966. Publicación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Se reproduce con la debida autorización.

práctica de lo que es en sí la balanza de pagos, y aunque, naturalmente, el significado de ésta es mucho más complejo, esa acepción proporciona un buen punto de partida para definirla en términos más precisos.

## ¿QUE SE ENTIENDE POR "PAIS"?

Dejando a un lado por de pronto lo que quiere decir ingresos y pagos, comenzaremos por examinar lo que se entiende por país. Tanto para los fines de la balanza de pagos, como para la mayoría de las estadísticas económicas, el vocablo país abarca junto con las autoridades gubernamentales del país, cualquiera que sea el nivel de éstas, a todos los particulares y empresas comerciales, incluyendo las instituciones financieras que tienen un nexo de carácter permanente con el territorio de un país. En el léxico de la balanza de pagos a todos ellos se les denomina "residentes". Entre los residentes se encuentran comprendidas todas aquellas unidades económicas cuyas actividades en el campo económico están sujetas a la dirección y control de las autoridades nacionales. De igual manera, todas las demás unidades son no residentes. Esta es una definición sumamente práctica, y buena parte de los conceptos que siguen fluyen naturalmente de ella.

De modo que todas las empresas que se dedican a la producción dentro del territorio de un país se consideran como residentes, aún en el caso de que sus propietarios sean extranjeros. Son las transacciones de aquellas con otros países, incluso las que realizan con la casa matriz, las que se registran en la balanza de pagos, y no las transacciones que se llevan a cabo entre la empresa propiedad de extranjeros y el resto de la economía del país en donde se encuentra ubicada. La balanza de pagos, registra las exportaciones e importaciones de esas empresas, las utilidades que sus propietarios extranjeros perciben y el movimiento neto del capital externo en ellas invertido, pero no sus gastos en el propio país, ni lo que pagan por impuestos y derechos de concesión. Esto se hace así a pesar de que son las transacciones internas de esas empresas la fuente de donde provienen directa-

mente los ingresos en divisas del país en donde operan. Sin embargo, según puede demostrarse fácilmente, el balance de las transacciones internacionales de dichas empresas equivale al de sus transacciones locales.

Al demarcar la economía nacional a fin de incluir en ellas las empresas controladas por extranjeros, los conceptos empleados en la balanza de pagos armonizan con los de las cuentas nacionales; tanto los unos como los otros están basados en la realidad política y económica. Las empresas controladas por extranjeros por ejemplo, las compañías petroleras, han podido naturalmente, ejercer a veces un alto grado de autonomía en el país en donde llevan a cabo sus operaciones. Hasta pueden haber estado geográficamente aisladas del resto de la economía de dicho país. No obstante, el hecho de que una empresa esté operando en el territorio de determinado país implica que se encuentra, al igual que otras empresas locales, sujeta a la autoridad de ese país en lo que se refiere al desempeño de sus actividades productivas, y la prueba concluyente de ello ha sido, en algunas ocasiones, la expropiación de las propiedades pertenecientes a extranjeros. Esa subordinación a la autoridad del Estado hace que formen parte integrante de la economía del país que les dé acogida.

Es obvio que no sucede lo mismo con las embajadas o con los cuerpos militares y los empleados públicos destacados en países extranjeros. Sus actividades económicas no caen bajo la jurisdicción del gobierno del país donde se encuentran, lo mejor es considerarlos como parte de la economía de su propio país, y, por lo tanto, como no residentes del país donde radican. Así pues, las transacciones efectuadas por las embajadas y los cuerpos militares extranjeros y por los miembros de su personal con el país en que se encuentran, se registran en la balanza de pagos de su propio país. Las remesas hechas por un gobierno a una embajada o a una misión militar en el extranjero no constituyen por sí mismas parte de la balanza de pagos de su propio país. Lo que si se registra en ella son las sumas que la embajada o la misión militar gasta en el extranjero. De modo que el sueldo pagado al Embajador de Dinamarca en Washington no es una partida de la

balanza de pagos danesa; en cambio, cuando el Embajador paga su cuenta en un restaurante local, ese pago sí forma parte de la balanza de pagos.

Cuando se trata de individuos la línea divisoria entre residentes y no residentes resulta menos evidente. Afortunadamente, esa división reviste por lo general mucha menos importancia, si bien los últimos años ese aspecto ha adquirido cierta trascendencia un tanto mayor en razón del gran movimiento migratorio de trabajadores que ha tenido lugar en Europa. La tendencia ha sido la de considerar a todos los que trabajan en un país dado como residentes del mismo, a menos que se trate de los "trabajadores migratorios" que van y vienen de su país diariamente. Los turistas y demás viajeros, son desde luego, residentes de su país de domicilio.

## INGRESOS Y PAGOS.

Volvamos ahora a la cuestión de lo que se entiende por ingresos y pagos. Este aspecto de la noción popular constituye una excesiva simplificación. En primer lugar, la balanza de pagos incluye todas las transacciones que en un momento dado (ya sea tarde o temprano) dan origen a una liquidación monetaria, tal el caso de las exportaciones e importaciones efectuadas contra créditos de variable duración. La razón práctica de esto es obvia, puesto que la situación financiera de un país, al igual que la de una empresa, no depende únicamente de sus tenencias de numerario, sino también de lo que debe y de lo que le deben.

El concepto de la balanza de pagos es todavía más amplio. Comprende las transacciones económicas aún en el caso de que no den jamás origen a liquidaciones monetarias. A pesar de que la mayoría de las transacciones entre residentes y no residentes suscitan liquidaciones de esa índole, existen ciertas categorías importantes con las que no sucede así. Entre ellas podemos citar, por ejemplo, las mercancías donadas bajo programas de ayuda externa y los equipos que para fines de inversión envía una casa matriz a sus subsidiarias y sucursales en el extranjero. Tales

transacciones se registran como exportaciones e importaciones y se efectúa un asiento paralelo por concepto de la ayuda externa o del movimiento de capital. Análogamente, cuando una empresa no efectúa la repatriación del producto total de sus exportaciones, sino que invierte parte de él en el extranjero, se registrará un asiento en la cuenta de capital a fin de neutralizar en parte el asiento por concepto de las exportaciones. Así se hace porque la balanza de pagos tiene por objeto registrar sistemáticamente todas las corrientes de recursos reales entre un país (es decir, sus residentes) y el resto del mundo, así como también todos los cambios operados en sus activos y pasivos.

Este amplio alcance vincula sistemáticamente la balanza de pagos a la actividad económica de la economía interna, aunque no por eso la hace menos adecuada para evaluar los problemas de pagos internacionales. Por el contrario, permite efectuar el análisis de esos problemas dentro de un ámbito económico más amplio que cuando la balanza de pagos se circunscribe a un mero estado de los ingresos y pagos en dinero.

## REGLAS CONVENCIONALES.

La balanza de pagos constituye un sistema contable de partida doble basado en reglas de débito y de crédito semejantes a las que rigen en la contabilidad mercantil. Por ejemplo, las exportaciones (al igual que las ventas realizadas por una empresa) son créditos, y las importaciones (al igual que las compras efectuadas por una empresa) son débitos. Solamente en un aspecto más bien insignificante difieren los procedimientos contables de la balanza de pagos: por tradición los asientos de crédito se registran en la columna de la izquierda y los de débito en la de la derecha. Esa es una antigua costumbre que parece casi tan difícil de modificar como lo sería cambiar el tránsito de la izquierda a la derecha de la vía en un país. Otra regla convencional bastante común es la de indicar los débitos con signo menos y los créditos sin signo alguno. Este sistema permite registrar la balanza de pagos en una sola columna, cosa que resulta prácti-

ca, por ejemplo, para la presentación de series cronológicas que abarcan un gran número de años.

Tal como sucede en la contabilidad mercantil, la balanza de pagos, de un país registra los aumentos en sus activos (digamos, las inversiones directas en el exterior) y las disminuciones en sus pasivos (por ejemplo, los reembolsos de deudas) como débitos y las disminuciones en sus activos (tal como una venta de valores extranjeros) y los aumentos en los pasivos (por ejemplo la utilización de préstamos extranjeros) como créditos. Una regla elemental que puede ayudar a comprender esas prácticas es la de que en tales transacciones no se registra el movimiento de dinero sino el de un documento. Una inversión efectuada en el extranjero entraña la importación de un título documentario de la inversión, por lo tanto es un débito. Existe en la balanza de pagos una categoría importante que no tiene parangón, o al menos ninguna que sea de importancia en la contabilidad mercantil, cual es la categoría que comprende los donativos y donaciones internacionales y otros de los denominados pagos de transferencia. Los pagos de transferencia se refieren a transacciones en que no hay un quid pro quo. Los pagos de transferencia recibidos del exterior constituyen créditos y los efectuados en el exterior constituyen débitos.

Por regla general los créditos pueden interpretarse como ingresos, y los débitos como pagos. Sin embargo, no siempre sucede así. En particular la variación registrada en las reservas internacionales de oro y divisas de un país se considera como débito si se trata de un aumento y como crédito si se trata de una disminución. Esto no es sino una regla convencional, o un recurso contable, que si bien los profesionales conocen al dedillo, indudablemente resulta ininteligible por su aparente anomalía para otras personas. Dicho procedimiento se necesita para compensar los cambios operados en las reservas con los cambios experimentados en las demás partidas del cuadro, de manera que el total general sea siempre de cero (excepto por los errores y omisiones).

Las transacciones comprendidas en la balanza de pagos se dividen en tres grandes categorías: transacciones en bienes y ser-

vicios, pagos de transferencia y transacciones de capital o, en términos más exactos, transacciones de capital y de oro monetario. Las transacciones de capital son aquellas que representan cambios en los activos y pasivos de un país sobre el exterior y el oro que forma parte de las reservas de un país se trata como activo sobre el exterior.

En efecto, cualquier transacción que figure en la balanza de pagos, al igual que las transacciones que se registran en la contabilidad mercantil, suele presentar dos aspectos, e invariablemente da lugar a dos asientos, uno de débito y otro de crédito. A menudo esos dos aspectos corresponden a diferentes categorías. Por ejemplo, una exportación efectuada contra un pago en efectivo puede dar por resultado un aumento en las tenencias oficiales del país exportador en divisas. Una transacción de esa naturaleza se registra en la balanza de pagos como crédito por concepto de exportaciones y como débito en la cuenta de capital. A veces puede también suceder que ambos aspectos de la transacción resulten adecuados para la misma cuenta. Por ejemplo, la compra de valores extranjeros (que figura como débito en la cuenta de capital) puede tener como contrapartida una reducción en las tenencias oficiales de divisas (es decir, se acredita también a la cuenta de capital). En cuanto a las transacciones de trueque (que son un fenómeno que ocurre muy raras veces en las economías de libre empresa), ambos asientos corresponden a la cuenta de bienes y servicios. En el caso de las donaciones externas uno de los asientos será por concepto del pago de transferencia y el otro corresponderá a la cuenta de bienes y servicios (donaciones en especie) o a la de capital (donaciones en efectivo).

## REGISTRO EN LA BALANZA DE PAGOS.

El Fondo recoge los datos estadísticos sobre la balanza de pagos que le proporcionen los países miembros de conformidad con el Manual de la Balanza de Pagos (publicado en tres idiomas: en español, francés e inglés). El Manual constituye un mé-

todo sistemático para la compilación de tales estadísticas y contiene asimismo una explicación exhaustiva sobre sus conceptos básicos y sobre su relación con otras cuentas sociales. Los datos estadísticos en sí se publican en el Balance of Payments Yearbook. El cuadro adjunto, relativo a la balanza de pagos de Colombia, se extrajo del tomo más reciente (Vol. 16) de dicha publicación. La clasificación por categorías principales (partidas 1 a 19) inclusive), aunque no en la de las subpartidas, se ciñe a un plan uniforme con la ayuda del cual pueden reclasificarse los datos según los varios fines analíticos que se persiguen. El plan no es el más adecuado para lo que el Fondo necesita. No obstante, puesto que se ha formulado para uso general, la presentación uniforme proporciona una nómina bastante completa de las transacciones que figuran en la balanza de pagos.

## BIENES Y SERVICIOS.

Un análisis somero de esto contribuirá a concretar la definición de la balanza de pagos. El rubro "mercancías" que constituye la primera partida del Grupo A, cubre esencialmente las exportaciones e importaciones según figuran en las estadísticas de comercio exterior, aunque quizá estas estadísticas hayan sido adoptadas en distintas formas para fines de la balanza de pagos. En este caso (tal como se recomienda generalmente) tanto las exportaciones como las importaciones se registran por su valor f.o.b. (libre a bordo), es decir excluyendo el costo del flete internacional y del seguro. Las exportaciones han sido valuadas libre a bordo en un puerto del país exportador. (Cuando se trata de mercancías que se transportan por vía terrestre entre países vecinos, la valuación tanto de las exportaciones como de las importaciones es la que corresponde en la frontera). El flete sobre importaciones transportadas en buque o aeronaves colombianos no figura en la balanza de pagos pero en cambio el flete de las importaciones pagado a empresas de transporte extranjeras figura en la partida 3 como débito (al igual que las propias importaciones se registran también como débito). El flete devengado

por los buques y aeronaves de Colombia por concepto de las exportaciones se registra como crédito en la misma partida.

Resulta difícil explicar en pocas palabras la segunda partida; el oro no monetario. En efecto, esta partida es una de las más complejas de la balanza de pagos. El oro se considera a veces como mercancía (oro no monetario) y a veces como un activo financiero (oro monetario, véase la partida 19.4 del cuadro). Los asientos relativos al oro no monetario que figuran en el estado de la balanza de pagos colombiana representan exportaciones de oro recién extraído de las minas, y los del oro monetario representan los cambios experimentados en las tenencias oficiales de oro. No obstante, si las autoridades monetarias compran oro recién extraído de las minas y lo agregan a sus reservas, ese oro se considera como si hubiese sido exportado por las minas en calidad de oro no monetario (crédito en la partida 2) y comprado posteriormente en el extranjero por las autoridades monetarias (débito en la partida 19.4). La razón de esto es que desde el punto de vista económico carece de importancia el hecho de si el oro recién extraído de las minas es exportado y si el producto devengado de dicha exportación se agrega a las reservas internacionales del país, o si se agrega ese oro directamente a las reservas. El caso es que, ya sea de una manera u otra, se ha registrado un aumento en las reservas internacionales del país. Los cambios que experimentan las reservas internacionales de un país constituyen un factor esencial del registro de la balanza de pagos.

Las otras partidas del Grupo A son relativamente fáciles de comprender. Los principales componentes de la partida 4 (transportes diversos) son los gastos portuarios efectuados en Colombia por los buques y aeronaves extranjeros (crédito) y los efectuados en el exterior por los buques y aeronaves colombianos (débito), así como también los pasajes internacionales en buques y aeronaves colombianos pagados por extranjeros (crédito) y los pasajes en buques y aeronaves extranjeros pagados por colombianos (débito). La cuenta de viajes comprende los gastos efectuados por los extranjeros que viajan por Colombia como turistas y negociantes, o con otro objeto (crédito), y los gastos simi-

lares efectuados por los colombianos que viajan en el extranjero (débito). El ingreso proveniente de inversiones directas comprende las utilidades que percibe la casa matriz de las empresas ubicadas en Colombia controladas por extranjeros. El rubro otros dividendos comprende los intereses y dividendos recibidos (crédito) y pagados (débito). El rubro gobierno, n.i.s. (la abreviatura indica "no indicado separadamente") comprende los gastos diplomáticos y consulares efectuados por gobiernos extranjeros (crédito) y los del gobierno colombiano en el exterior (débito). Si se hubiesen efectuado gastos para fines militares (es decir, de tropas extranjeras destacadas en Colombia y los de tropas colombianas destacadas en el extranjero), se incluirían en esta partida; los gastos para fines militares, efectuados en ultramar por el Gobierno de Estados Unidos, constituyen un renglón importante tanto para su balanza de pagos como para la de otros países. Finalmente la última partida comprende todas las transacciones en bienes y servicios que no resultan adecuadas para las partidas precedentes.

¿Cuál es la razón de clasificar todas esas partidas bajo el título común de bienes y servicios? La importancia que reviste toda esa categoría puede comprenderse mejor cuando se establece su relación con la actividad de la economía nacional mediante una ecuación aritmética muy sencilla. El ingreso nacional proviene en parte de las exportaciones de bienes y servicios (E) y en parte de las ventas de bienes y servicios para inversiones internas (I) y para el consumo (C), en tanto que una parte de los gastos de la economía nacional se encauzan hacia la importación de bienes y servicios (M). Puesto que el total de bienes y servicios que afluyen hacia una economía ya sea como consecuencia de la producción (Y), o de las importaciones (M) — equivale a la salida total, o uso de los bienes y servicios ( $E + C + I$ ), podemos plantear la siguiente ecuación:

# BALANZA DE PAGOS COLOMBIA

## Estado Básico Global 1963 (1)

(En millones de dólares de EE. UU.)

		1 9 6 3	
		Crédito	Débito
A.	Bienes y Servicios .....	590.1	736.1
	1 Mercancías f.o.b. ....	474.0	497.5
	2 Oro no monetario .....	11.3	—
	3 Fletes .....	32.7	26.4
	4 Transportes diversos .....	16.2	34.4
	5 Viajes .....	19.3	25.0
	6 Ingresos provenientes de inversiones .....	—	80.6
	6.1 Inversiones directas .....	—	39.4
	6.2 Otras inversiones .....	—	41.2
	7 Gobierno n.i.s. ....	4.5	7.5
	8 Otros servicios .....	32.1	64.7
	8.1 Seguros exceptuando los de mercancías ....	10.8	14.2
	8.2 Otros servicios .....	21.3	50.5
	Bienes y servicios netos .....	—	146.0
	Balanza Comercial (1 y 2) .....	—	12.2
	Servicios netos (3 a 8 inclusive) .....	—	133.8
B.	Pagos de transferencia .....	22.7	4.4
	9 Privados .....	11.8	3.0
	10 Del Gobierno central .....	10.9	1.4
	Pagos de transferencia netos .....	18.3	—
	Total neto (1 a 9 inclusive) .....	—	137.2
	Total neto (1 a 10 inclusive) .....	—	127.7
C.	Capital y oro Monetario .....	164.9	—
	Sectores no monetarios .....	89.0	—
	11 Inversiones directas .....	0.8	—
	12 Otras inversiones privadas a largo plazo .....	125.7	—
	12.1 Préstamos recibidos .....	52.1	11.9
	12.2 Otras .....	85.5	—
	13 Otras inversiones privadas a corto plazo .....	—	45.5
	14 Gobierno local .....	2.4	—

14.1	Bonos emitidos y amortizados .....	—	1.4
14.2	Préstamos recibidos .....	7.5	3.7
15	Gobierno central .....	5.6	—
15.1	Bonos emitidos y amortizados .....	—	2.2
15.2	Préstamos recibidos .....	20.5	8.3
15.3	Tenencias en pesos en poder del Gobierno de Estados Unidos .....	—	3.7
15.4	Subscripciones al BIRF, la AIF y el BID ...	—	0.7
	Sectores Monetarios .....	75.9	—
16	Instituciones privadas pasivos .....	2.5	—
16.1	Préstamos recibidos .....	—	1.4
16.2	Otros .....	3.9	—
17	Instituciones privadas: activos .....	—	0.4
18	Instituciones monetarias centrales pasivos .....	84.7	—
18.1	Tenencias en pesos en poder de FMI .....	48.5	—
18.2	Tenencias en pesos en poder de BIRF, la AIF y el BID .....	—	2.3
18.3	Acuerdos de pagos .....	0.6	—
18.4	Préstamos y créditos recibidos por el Bco. de la República .....	182.1	144.2
19	Instituciones centrales: activos .....	—	10.9
19.1	Subscripciones pagadas al FMI .....	—	—
19.2	Acuerdos de pagos .....	—	9.3
19.3	Otros créditos .....	2.7	—
19.4	Oro monetario .....	—	4.3
	Errores y omisiones netos .....	—	37.2

(1) En la publicación original el cuadro presenta los estados básicos globales de la Balanza de Pagos de Colombia desde 1959 a 1963.

$$Y + M = E + C + I$$

de la cual se desprende que:

$$Y - C - I = E - M$$

Verbalmente expresada, esa ecuación indica que el exceso del producto nacional sobre el consumo e inversiones, equivale al superávit de exportación en la cuenta de bienes y servicios, o viceversa, que el exceso del consumo y las inversiones sobre el producto nacional indica la existencia de un déficit equivalente en la cuenta de bienes y servicios de la balanza de pagos.

### PAGOS DE TRANSFERENCIA.

Todos los pagos de transferencia, es decir, las sumas recibidas y pagadas sin que haya un quid pro quo, se registran en el Grupo B. Esas transacciones pueden ser en numerario o en especie, y se dividen en transacciones privadas y del gobierno. Los pagos de transferencia privados comprenden transacciones tales como los donativos para obras de beneficencia y las remesas a familiares domiciliados en otros países. El principal componente de los pagos de transferencia del gobierno está constituido por la ayuda económica en forma de donaciones. La ayuda económica oficial puede ser en diversas formas, y en un cuadro tipo como el que aquí se emplea puede hallarse distribuida entre varias partidas. Si es pagadera en determinado momento, se registra en la cuenta de capital, pero si las donaciones son totalmente gratis se registran, por el contrario en la cuenta de pagos de transferencia, pues no representan (a diferencia de la ayuda que se paga) ningún cambio en los activos y pasivos del país sobre el exterior.

Toda transacción que representa cambios en los activos y pasivos externos de un país se registra en la cuenta capital, cuyo saldo neto (excepto por los errores y omisiones) da la medida del cambio que la situación deudora-acreedora del país ha experimentado de resultas de sus transacciones (y no de meros

cambios de valuación o de súbitas ganancias y pérdidas imprevistas). A su vez, el cambio en la situación deudora-acreadora de un país resultante de transacciones se puede juzgar por el saldo de bienes, servicios, y pagos de transferencia (Grupos A y B) que, en principio, debería equivaler al saldo de las transacciones de capital.

Al saldo de bienes, servicios y pagos de transferencia se le llama a veces balance corriente o balance de las transacciones corrientes, pero este término no se usa invariablemente en todos los países. Muchos países dividen sus pagos de transferencia entre lo que consideran como "transferencias corrientes" y lo que consideran como "transferencias de capital". Hasta ahora no se ha formulado ningún criterio que pueda aplicarse a las transacciones internacionales para establecer esa diferenciación, y tal es el motivo por el cual el Fondo no la implantó en los cuadros de la balanza de pagos. Con todo, la expresión "balance corriente" o "balanza de pagos en cuenta corriente", si se halla bastante difundida. Encierra una idea sensata, la de que un país capaz de evitar un déficit en su cuenta corriente puede de un modo u otro "valerse así mismo", más no se le ha dado una acepción precisa. El balance corriente comprende todas las transacciones en bienes y servicios, y asimismo un elemento variable de los pagos de transferencia. Los pagos de transferencia "corrientes" se incluyen en el ingreso libremente disponible (y no en el producido) del país (véase el próximo párrafo). Las transferencias de "capital" se consideran como parte del financiamiento de las inversiones externas o internas y no como factor de ingreso. Las donaciones de ayuda externa se consideran comúnmente como transferencias de "capital".

Si se hace caso omiso de esa complicación y se considera todos los pagos de transferencia como "corrientes" puede establecerse otro nexo importante entre la balanza de pagos y la economía interna. El saldo de la cuenta de bienes y servicios y pagos de transferencia (corriente) equivale al saldo de las inversiones internas (I) y del ahorro interno (S). Esta relación puede derivarse como sigue: el total de los recursos de que un país puede

echar mano es la suma del ingreso devengado (Y) más los pagos de transferencia netos que recibe del exterior (T), es decir  $Y + T$ . El ahorro (S) equivale a la parte de dicho ingreso que no se dedica al consumo, es decir,  $Y + T - C$ .

Podemos entonces plantear la siguiente ecuación:

$$S = Y + T - C$$

y puesto que:

$$Y - C = E - M + I$$

podemos obtener la siguiente ecuación:

$$S = T + E - M + I$$

o lo que es igual:

$$S - I = E - M + T$$

lo cual quiere decir que el saldo de los ahorros y las inversiones de una economía equivale al saldo por concepto de bienes y servicios y pagos de transferencia (corriente), o sea el saldo en "cuenta corriente". Esta relación es importante en el planeamiento de la política económica. Denota que un país no puede invertir más de lo que ahorra sin riesgo de incurrir en déficit en la cuenta corriente de su balanza de pagos. De esto se infiere que a menos que el país pueda encontrar el financiamiento adecuado para su déficit corriente, y por lo tanto para la cuantía en que las inversiones internas superan al ahorro, el país tendrá que habérselas con un problema de balanza de pagos.

## CUENTA DE CAPITAL.

Dentro de la cuenta de capital (Grupo C del cuadro) se hacen dos o tres importantes distinciones, pero sólo una de ellas resulta fácil de advertir en el cuadro; la relativa a los sectores de la economía. Esta distinción por sectores separa, en primer lugar

al sector no monetario del sector monetario, es decir, separa el banco central y los bancos comerciales, los cuales desempeñan una función directa en relación con la formulación y ejecución de la política monetaria, del comercio o elemento corriente de la empresa privada de la economía juntamente con las instituciones ordinarias del gobierno central o local. Además, separa cinco subsectores en total dentro de esos dos vastos sectores generales (dentro del sector no monetario, un sector privado que comprende las empresas privadas que no sean los bancos y así como los particulares, juntamente con los sectores del gobierno local y del gobierno central y, dentro del sector monetario, las instituciones centrales y demás instituciones monetarios).

La segunda distinción importante, que no salta a la vista en el cuadro, es la que se hace entre los activos (capital interno) y pasivos (capital externo). Esta distinción puede verse claramente sólo en el caso de los sectores monetarios. En el resto del cuadro o bien se da a entender solamente en la descripción de las partidas (el rubro "préstamos recibidos", por ejemplo, denota que los asientos se refieren a pasivos, o sea capital externo), o no se infiere en absoluto del cuadro. El cuadro viene acompañado de notas extensas, las cuales es preciso consultar para poder saber si los asientos se refieren a activos o a pasivos. Ese método de presentación se necesita cuando se trata de una exposición compendiada, a fin de ofrecer el mayor número de detalles que se pueda acerca de las transacciones según su tipo.

La tercera distinción importante respecto de la mayoría de los tipos de transacciones de capital es la que se hace entre las de capital a largo y las de capital a corto plazo. La diferencia establecida entre uno y otro tipo de transacción es sencilla y arbitraria: el capital a largo plazo comprende las obligaciones sin vencimiento o con vencimiento original de un año o más, y el capital a corto plazo, las obligaciones con un vencimiento inferior a un año. Esta distinción se sobreentiende a veces por la descripción de las partidas o por las notas del cuadro. No se hace distinción respecto a las inversiones directas, las cuales comprenden aquellas inversiones —ya sea a largo o corto plazo (siendo las

primeras las que por lo general predominan) — en empresas controladas por el inversionista, las que ordinariamente consisten en sucursales y subsidiarias de una casa matriz.

El término "transacciones de capital del sector no monetario", citando la expresión usada por los economistas, quiere decir las operaciones normales de las empresas y transacciones gubernamentales en cuenta de capital e incluye las inversiones directas, es decir, en empresas controladas por los inversionistas, otras inversiones en valores y los cambios experimentados en las cuentas corrientes bancarias de los comerciantes del sector privado, pero también, por ejemplo, los préstamos para fines de desarrollo. Esas transacciones cubren la mayor parte de lo que en el léxico periodístico y en otros informes se denomina comúnmente entradas y salidas de capital. Las transacciones del sector monetario, o por lo menos las del banco central, son esencialmente diferentes. Constituyen la forma en que las autoridades monetarias responden a lo que sea el resto de la balanza de pagos, es decir, que con ellas se financia el superávit o el déficit global resultante de las transacciones autónomas. Las transacciones de capital del banco central se circunscriben generalmente al financiamiento del superávit; o déficit; las de los bancos comerciales pueden presentar esta misma característica si se encuentran sujetas al control de las autoridades monetarias, pero por lo demás pueden ser autónomas. Ordinariamente es mejor considerar como autónomas todas las transacciones de capital de los sectores no monetarios.

La última partida del cuadro, intitulada errores y omisiones netos, es una partida estadística residual. Se usa para balancear el estado, pues en la práctica no es posible contar con datos completos y exactos de las partidas que se publican, y porque, consiguientemente éstas no tienen por regla general asientos iguales de débito y de crédito. La partida de los errores y omisiones netos puede a menudo interpretarse como indicio de la existencia de corrientes de capital privado no declaradas, pero las conclusiones que se derivan de ellas varían considerablemente de un país a otro, y aún en un mismo país en distintas épocas según

la fiabilidad de los datos publicados. A los países en desarrollo, en particular, quizá les resulte muy difícil proporcionar datos fidedignos.

En síntesis, las estadísticas de la balanza de pagos constituyen un instrumento para el análisis económico que vincula la actividad económica de un país a sus transacciones con el resto del mundo. Las transacciones compendiadas en la balanza de pagos son el mecanismo mediante el cual el impulso económico de un país trasciende al resto del mundo, y viceversa. Por lo tanto, representan un factor taxactivo que debe tomarse en consideración al formular políticas encaminadas a fomentar la producción y el crecimiento económico del país. Tales políticas se ponen de manifiesto en mayores demandas de bienes y servicios externos, y de ahí que pueden, si se abusa de ellas, traer consigo pérdidas en las reservas o, en términos más precisos, un déficit en la balanza de pagos, que puede requerir la adopción de medidas correctivas. El superávit o el déficit de la balanza de pagos, puede definirse provisionalmente, como el saldo de las transacciones autónomas cuyo financiamiento es provisto por las autoridades monetarias; empero, puesto que resulta difícil establecer una distinción entre las transacciones autónomas y las de dicho financiamiento compensatorio, y además por el hecho de que de la balanza de pagos puede derivarse más de un saldo importante, la definición de los términos superávit o déficit constituye un asunto complejo. Por lo tanto, consagraremos otro artículo a ese tema.

## PRESENTACION

A partir de este número iniciamos nuestra sección "LIBROS Y REVISTAS" La decisión se ha basado en la necesidad de que la Revista cuente con un espacio en el cual nuestros lectores puedan conocer temas y artículos de actualidad publicados en similares y prestigiosos órganos de difusión.

Por lo tanto, la finalidad no es otra que la de ampliar información y hacer conocer inquietudes e investigaciones de estudiosos de las ciencias económicas, que por obvias razones, no pueden colaborar directamente en estas páginas.

Respetuosos de los derechos, tanto de las Revistas como de los Autores, cuyos artículos resumimos, en cada caso hacemos constar una información completa respecto al origen o fuente.

No es deseo de nuestra parte transcribir totalmente los artículos que consideramos de interés, sino extraer partes substanciales sin destruir el contenido del todo.

Por ser ésta nuestra primera experiencia, confiamos en una pronta e inmediata superación.

Por las razones expuestas en líneas anteriores, llamaremos a estos trabajos: "A MANERA DE RESUMEN".

Que esta nueva sección llene aceptablemente un vacío, que amplíe el conocimiento de los lectores y satisfaga, siquiera en parte, sus deseos de investigación a la par que les permita ponerse en contacto con los autores y Revistas cuyos artículos resumimos, es nuestra única finalidad.

## SECCION LIBROS Y REVISTAS

### "A MANERA DE RESUMEN"

ESAPAC.— LOS INSTRUMENTOS DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO.— Serie Economía y Finanzas N° 415.— San José, Costa Rica XI - 65.

La Integración Económica Centroamericana tiene su origen en la resolución 9 (IV), aprobada en el Cuarto Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina en 1951.

Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, manifiestan su decisión de "desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte en sus respectivos países en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés".

Con la ayuda de la CEPAL, se emprende en el programa de integración gradual de las economías centroamericanas, basándose en la cooperación y reciprocidad, se han realizado ya una serie de convenios, a través de los cuales se ha iniciado el proceso de integración que permitirá un ritmo de desarrollo más acelerado.

El propósito de formar una Unión Económica Centroamericana quedó ratificado con la Declaración de Centroamérica, en la que intervinieron los presidentes de los países contratantes y

en la cual manifiestan el compromiso de "acelerar el establecimiento de la unión aduanera para perfeccionar al Mercado Común Centroamericano; formular y ejecutar planes nacionales de desarrollo económico y social coordinándolos al nivel centroamericano, y llevar a cabo progresivamente la programación regional de los diversos sectores de la economía; establecer una unión monetaria y una política común en materia fiscal, económica y social dentro del Programa de Integración Económica, participar conjuntamente en programas tendientes a mejorar los precios de los productos básicos de exportación, y completar, a la mayor brevedad posible, las reformas que se requieren, principalmente en el campo agrario, tributario, educativo, social y de la administración pública para alcanzar los objetivos contenidos en el Acta de Bogotá y en la Carta de Punta del Este, todo con miras a crear una Comunidad Económica Centroamericana".

De lo que antecede, el Programa de Integración Económica es amplio y ambicioso.

El trabajo se limita a analizar los convenios centroamericanos referentes a las aduanas, así como también ciertas disposiciones constantes en otros convenios pero que modifican, en algún sentido, el régimen arancelario.

Los convenios de integración, se han agrupado en los siguientes temas, para facilitar su análisis:

- I.—Libre Comercio Intercentroamericano;
- II.—Arancel Centroamericano de Importación; y
- III.—Tratados que afectan el Régimen Arancelario Centroamericano.

Dentro del primer tema se analiza el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el Protocolo de Adhesión de Costa Rica y el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. Es decir los convenios cuyos objetivos principales están encaminados hacia la formación de la zona de libre comercio. Con estos convenios, básicamente se trata de fusionar en uno solo los cinco mercados centroamericanos, mediante la desaparición de las barreras aduaneras así como el crear condiciones equitativas de mercado para los productos de cualquiera de los países contratantes.

Los antecedentes de los convenios de libre comercio parten de los tratados bilaterales suscritos por los países centroamericanos, de 1951 a 1957. Por otra parte, el Convenio Tripartito sus-

crito en febrero de 1960 por Guatemala, El Salvador y Honduras sirvió para acelerar la formación de la zona de libre comercio.

En el segundo tema se consideran los convenios cuya finalidad es la conformación de un Arancel centroamericano de importación, aplicable a las mercaderías procedentes de fuera del área centroamericana, y que tratan de dar fisonomía a una unión aduanera.

Así mismo, se incluye el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, y el Acuerdo Especial Centroamericano sobre equiparación de Gravámenes a la Importación de tejidos de Rayón y de otras Fibras Artificiales o Sintéticas.

Por último, en el tercer tema se trata sobre disposiciones que afectan al régimen arancelario centroamericano contenidos en los siguientes documentos: Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera; Convenios sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y su primer Protocolo y convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.

El estudio está dividido en dos partes, en la primera se hace un análisis de los diferentes convenios, en la segunda aparecen los textos de los convenios que se comentan, a excepción del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, del que sólo constan las disposiciones motivo de comentarios. Por otra parte, no se analizan cada la índole y limitaciones del trabajo, los siguientes Acuerdos Centroamericanos sobre: Circulación por carretera; Señales Viales Uniformes; Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano y el Instrumento de Adhesión de Costa Rica.



## ARTICULOS

ECONOMIA Y ADMINISTRACION.— FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES.— UNIVERSIDAD DE ZULIA.— AÑO III.— Octubre - Diciembre 1965.— N° 4.

LA UNIFICACION DE LAS DIVERSAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y SU IMPORTANCIA SOCIO ECONOMICA.

Antonio Silva Chirinos (+).

“La consideración del Seguro Social, como sinónimo de Seguridad Social debe ser visto como medio para lograr la justicia social y el bienestar colectivo, en deseo de una más equitativa distribución de riqueza y una mayor felicidad humana. Pero es necesario aunar esfuerzos porque nuestros países logren llevar a cabo la verdadera Reforma Agraria la verdadera Industrialización, pues consideramos que entonces tendrán que venir la unificación de todos los organismos que hoy se ocupan de la salud y mejoramiento social, tendrá que crearse una sola Institución de Seguridad Social que procure marchar a la par con el desarrollo económico social que se produzca estableciendo como meta la elevación del nivel de vida de todos los ciudadanos sin diferencia de clases sociales”.

“Las anteriores consideraciones señalan lo decisivo que puede ser la influencia de la Seguridad Social en el ordenamiento económico social del país, así como también hasta qué punto es determinante en la filosofía de la organización total del Estado y en las características y modalidades completamente definidas dentro de las varias que puede adoptar una nación según sea su organización social, económica y política”.



TEMAS ADMINISTRATIVOS.— PUBLICACION DEL CENTRO DE INVESTIGACION DE LA E.A.F.I.T.— Medellín - Colombia.— XI - 65 — Año I.— N° 1.

PROGRAMACION LINEAL.—Gonzalo Piedrahita E. (+)

Algunas técnicas Comunes de Programación Lineal.

“La programación lineal es una disciplina eminentemente matemática, aunque el sentido común juega un papel importantísimo en el arreglo y solución de sus problemas típicos. El conocimiento del Algebra es requisito indispensable para una elemen-

---

(+) Profesor de Sociología de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Zulia.

(+) Estudiante del último año de la Escuela de Administración y Finanzas. Director del Departamento Comercial de Cervecería-Unión.

tal comprensión de los aspectos teóricos del modelo de programación lineal. Para el Cómputo y desarrollo completo de su teoría se requiere del dominio del álgebra lineal, matrices y determinantes, vectores y espacios vectoriales”.

“Teoría de la programación; Definiciones.— Saúl Gass define el modelo de programación lineal como “la optimización de una función sujeta a restricciones lineales”, y agrega que “es simple en su estructura matemática, pero poderosa, en su adaptabilidad a una amplia gama de aplicaciones” (1) Metzger la define como “las técnicas usadas para encontrar la relación óptima entre un número de variables interdependientes, o un medio de **obtener el mejor curso de acción** cuando existen varios” (2). Para el propósito de ese trabajo, y la mejor comprensión de lo que es la programación lineal y en qué consiste esa disciplina matemática, veamos cómo la describe Robert W. Llewellyn: (3).

1º—“Hay un objetivo que llenar: máxima utilidad, costo mínimo, tiempo mínimo transcurrido”. etc.

2º—“Existe un número de variables que deben manejarse simultáneamente. Esas variables pueden ser productos, Hora-máquina, Horas-Hombre, dinero, espacio disponible u otros factores, dependiendo del problema. Por lo general hay varias clases de variables en un problema. Algunas de estas son salidas totales del sistema. Como por ejemplo, artículos mientras que otras son entrandas al sistema como, por ejemplo, horas-hombre; a estas últimas a veces se les denomina recursos”.

3º—“Existen muchas interacciones entre las variables. Un problema típico sería determinar la mejor mezcla o combinación para un período de producción. Se trata de determinar qué artículos deben producirse, de una lista de productos potenciales, junto con la cantidad óptima de cada uno de ellos, a fin de hacer máxima la utilidad total en un período de producción dado. Las interacciones surgen del hecho de que si tenemos recursos limi-

---

( 1 ) “Programación lineal” Métodos y aplicaciones por Saúl I. Gass. Campaña Editorial Continental S.A.— México 22, D.F. Segunda impresión en español: Octubre de 1962.— Pág. 11 párrafo 3º.

( 2 ) “Elementary Mathematical Programming” By Robert W. Metzger copyright 1958 by John Wiley Sons, Inc Library of congress catalog card number 58-13466 — Printed in U.S.A. página 21 del prefacio.

( 3 ) “Linear Programming” By Robert W. Llewellyn — copyright by Holt, Rinehart and Winston, Inc. library of congress card number: 64-10124 y 25286-0114 — Printed in U.S.A. págs. 1 y 2 — capítulo 1º.

tados y producimos una cantidad dada de un producto A, entonces quedan menos recursos disponibles para la fabricación de los productos B, C, D, etc. En cierto sentido los productos compiten por la disponibilidad de recursos. El modelo de programación puede usarse para determinar la forma de resolver este conflicto, con el objeto de obtener el programa de producción de mayor rendimiento, con relación a las utilidades. Obviamente la utilidad unitaria obtenible de cada producto potencial es de gran significación al determinar como debe resolverse esta competencia".

4º—"La mayor parte de los problemas de programación lineal se caracterizan también por la presencia de objetivos que están en conflicto con el objetivo principal del problema. En el caso de la mezcla de productos, por ejemplo, el fabricante podría especificar que debe producirse por lo menos cierta cantidad de uno de los artículos sin miramiento del efecto sobre la utilidad. El objetivo que compite aquí con el de la maximización de utilidades puede ser de cumplir un pedido ya recibido y aceptado".

"Así la programación lineal tiende a estar asociada con situaciones complejas, muchas variables de interacción y objetivos en competencia, lo mismo que la optimización de ciertos criterios con respecto a la efectividad del sistema".

"Métodos.— La programación lineal comprende en realidad numerosos métodos y técnicas. No obstante, la tendencia general parece encaminarse hacia tres grandes agrupaciones, con algunas subdivisiones. La presentación más común que se encuentra en los diferentes textos, con ligeras variaciones, es la siguiente:

1º—Métodos de Distribución.

- a) "Método Stepping - stone".
- b) "Método de Distribución Modificado (MODI)".
- c) "Método de Aproximación de Vogel".

2º—"Método Simplex".

3º—"Métodos de Aproximación.

"Los métodos de distribución por lo general se aplican en la solución de problemas relacionados con la distribución de productos y cuya solución consiste en la minimización de los costos y se caracterizan por que no conducen fácilmente a la solución óptima, es decir, que implican un método sumamente laborioso. Parece lógico entonces deducir la razón para el desarrollo del méto-

do de distribución modificado y el método Vogel de aproximación, por cuanto que simplifican, o más concretamente, facilitan el cómputo manual".

"El método "Simplex" está diseñado para resolver otros tipos de problemas industriales. Exige un mayor refinamiento matemático por que requiere el empleo de matrices y más parece ser del dominio de los matemáticos".

"Los métodos de aproximación no permiten obtener la mejor solución, en términos absolutos, pero conducen, sin embargo, a la obtención de una buena solución en forma rápida y económica. Algunos de ellos se aplican en situaciones muy particulares y descansan estrictamente en la formulación matemática".

"Sumario.— Para los administradores de negocios y, en general, para todo ejecutivo, lo importante es tener la capacidad suficiente para reconocer los problemas potenciales de la programación lineal. Ciertamente no constituye esta técnica la panacea para resolver todos los problemas, pero si es un nuevo enfoque capaz de suministrar más y mejor información a la dirección para apoyar sus decisiones y obtener mayores aciertos. Antes de que la programación lineal apareciera, el análisis de los problemas descansaba por entero en la intuición, el juicio y la experiencia; el modelo matemático no los sustituye, pero sí proporciona asistencia de valor inconmensurable a toda persona que tenga que tomar decisiones. La mayoría de los problemas se repiten y, por ende, hay que resolverlos periódicamente. Encontramos aquí una gran ventaja, puesto que los problemas típicos son tan largos y dispendiosos, que en ocasiones el costo del análisis implicado en el desarrollo de un modelo, resulta ser superior a las economías derivadas de una aplicación única".



REVISTA DE ECONOMIA POLITICA.— INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS.— MADRID - ESPAÑA.— AÑO 1965.— Nº 40.

UN NUEVO MODELO DE CICLO CORTO Y LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION.— (HACIA UNA POLITICA DE PRECIOS AGRICOLAS ESTABLES) ENRIQUE BALLESTEROS PAREJA.

"1.—El propósito de este modesto trabajo es el de idear un esquema teórico de los ciclos cortos de precios que con períodos

de un año, por regla general, afectan principalmente a muchos productos agrícolas; esquema o modelo que, se diferencia del clásico de la "telaraña" creado para el mismo fin, permita relacionar fácilmente en determinadas condiciones prácticas el ciclo de precios con ciertas características constantes de la producción y determine como debe orientarse a dicha producción (es decir, a la industria de que se trate) para conseguir la estabilidad de precios".

"Es sabido que el modelo de la "telaraña" se construye a partir del conocimiento de dos curvas cantidad - precio: a) la que liga las cantidades producidas en un cierto año con los precios del producto el año anterior y b) una curva de demanda para tal producto. En la hipótesis de que tales curvas no se modifiquen de un año a otro, el teorema de la "telaraña" demuestra que se llega o no a un precio de equilibrio, según la forma de las curvas. Suponiendo que éstas sean funciones lineales, como suele hacerse para simplificar el problema, es bien conocido que si la pendiente de la función de demanda es más vertical que la de la otra función, no se alcanza un precio de equilibrio, sino que, antes bien, teóricamente se llegaría a un precio nulo, a menos que las funciones no se alterasen en el transcurso del ciclo".

"El modelo de la "telaraña" presenta, a nuestro juicio, ciertos inconvenientes, tanto de orden teórico como práctico. De orden teórico, en el caso de ciclo divergente, esto es, si la función de demanda es más vertical; pues la existencia de un tipo tal de ciclos, prolongable hasta el precio nulo, no se acomoda a la realidad; y no es posible aducir que las funciones pueden modificarse en el transcurso del tiempo, pues bien podemos suponer circunstancias en que no se modifiquen. Nótese que este caso puede darse frecuentemente en artículos agrícolas de pequeña elasticidad. De orden práctico, a efectos de lograr una información, sobre las reacciones de la cantidad producida a los precios que permita orientar a la industria, ya que el ajuste de las funciones que intervienen en el modelo presenta grandes dificultades; no contándose, además, como no se cuenta, con datos estadísticos suficientemente afinados sobre producciones".

"La idea inicial en el modelo que proponemos consiste en acotar los precios. Esto es, se supone que los precios del producto, previamente corregidos del efecto inflacionario, no sobrepasan una cierta cota superior (a la que llamaremos "precio caro"), ni descienden tampoco por debajo de una cierta cota inferior (a la que llamaremos "precio barato"). En estas hipótesis, y mediante la introducción de parámetros con el significado de

pesos de los factores de mercado que actúan en el sentido de modificar el "precio caro" y "precio barato", se establece el modelo como ecuación matricial en diferencias" . . . "La forma matricial no es esencial, pudiéndose haber operado con una sola ecuación en diferencias, pero tiene la ventaja de presentar de un modo claro las relaciones de los pesos de los factores de mercado con los precios. Se determina, a partir del modelo, en qué condiciones se produce el ciclo según la importancia relativa de los pesos de los factores de mercado; y se demuestra también fácilmente, que el modelo conduce, bien a un precio de equilibrio, bien a una oscilación pendular de precios, pero nunca a un ciclo divergente. A partir de una serie de precios de mercado, y bien fijadas las dos cotas, "precio caro" y "precio barato", pueden hallarse los pesos de los factores de mercado" . . . "reconstruyendo así el modelo con el simple conocimiento de series de precios. . ."

"El hecho estadístico de la existencia de cotas para los precios, hecho que hemos tomado como hipótesis para el modelo, pueden interpretarse en el sentido siguiente: manteniéndose invariable la función de demanda, el "precio caro" corresponde a una cantidad de producción mínima, y el "precio barato" a una producción máxima. El hecho de que exista un volumen de producción máxima se explica fácilmente por las limitaciones de la industria, sobre todo a corto plazo. Las tierras de regadío o secano fresco aptas para el cultivo de patatas en una nación se encuentran en cantidad ilimitada, por ejemplo. El hecho de que exista un volumen de producción mínimo, es decir, que todos los años pueda asegurarse un mínimo de cosecha de patatas se explica también, en parte, por razones tecnológicas (como la necesidad de respetar ciertas rotaciones de cosechas en ciertos climas que no permiten otro cultivo sustitutivo) y en parte por la existencia en la industria de un cierto número de empresarios "rutinarios" o "tradicionales", enemigos de cambiar su plan de producción".

"Más adelante se verá cómo las hipótesis de un volumen máximo y mínimo de producción, unida a la no modificación de la función de demanda lineal determinan completamente el modelo con independencia de la función de demanda. . ."



SABOTEADORES DEL DESARROLLO: INDUSTRIAS FALSAS (Tomado del Boletín de la Cámara de Comercio de Caracas: N° 618 — Mayo 1965 Foreign News Service F.N.S.).

“Las falsas industrias adaptan su equipo y sus procesos de trabajo a la materia prima importada y se oponen por todos los medios a que el país produzca su propia materia prima”.

“Un país sólo puede prosperar y desarrollarse cuando utiliza con eficiencia los elementos productivos de que dispone. Si el país tiene ricas tierras fértiles, la agricultura debe ser la principal fuente de producción a la que debe dársele todo el apoyo necesario para que crezca cada vez más robusta y técnica. Si la destreza de la mano de obra fuera su característica, la fabricación de artículos técnicos y de precisión, sería lo indicado. Cuando no se sigue este dictado de la ciencia y de la lógica, la economía nacional como un todo sufre transtornos que trae a la larga un empobrecimiento del país”.

“Si el Ecuador es excepcionalmente rico en tierras aptas para la agricultura, debe tener como razón fundamental, explotarlas en intensidad y lograr productos y riquezas que permita vivir a todos con buenos ingresos. Industrializar los productos de la tierra sería la etapa sucesiva. El trabajo, la actividad, el capital, la renta, todo crecería de tal manera que el consumo per cápita se elevase con lo cual ya estaríamos capacitados para entrar a la etapa industrial, puesto que el mercado se habría extendido e intensificado en forma considerable”.

“ Si todo es extranjero lo que consume dicha industria, y en donde no existe el aporte nacional, bien puede calificársela como falsa industria. Dado que el mercado es exiguo, las maquinarias utilizadas no son generalmente las más eficientes y como generalmente pagan regalías a las firmas extranjeras por uso de la marca o del proceso y tienen que pagar altos sueldos a los técnicos extranjeros y la amortización es más acelerada, el costo de los productos es elevado, más caro que el similar extranjero, del que hay que protegerlo con fuertes aranceles para asegurar la venta en el mercado. Deja de importarse el producto extranjero y el Fisco deja de percibir inmediatamente ingresos y la falsa industria como tiene exoneraciones para todo impues-

to, no restituye dicho déficit; de inmediato, nuevos gravámenes afectan a todo el país empobreciéndolo y deteniéndolo. . . .”

“ . . . Mientras subsistan esos sistemas serán bien llamados países subdesarrollados. Y que la solución a los problemas de esta economía no es otra que: la vigorización de la productividad agrícola, la modernización del comercio de los productos agrícolas y el encauzamiento de la industria hacia la producción de sencillos equipos y mercancías de consumo general en que se utilice materia prima del país. Ante esa opinión, todo lo demás huelga”.



POPULATION REFERENCE BUREAU.— 1755 MASSACHUSETTS AVE., N. W., WASHINGTON, D. C., 20036 — FEBRERO DE 1966.

BICENTENARIO DE MALTHUS.— SIGUE BUSCANDOSE SOLUCION AL DESEQUILIBRIO ENTRE CRECIMIENTO DE POBLACION Y MEDIOS DE SUBSISTENCIA.

“Aumento de recursos y estabilización de la población o caos sin precedente” dice la “FAO”.

“ . . . Malthus, cuyo bicentenario de nacimiento se celebra el 14 de febrero, basó su teoría en la aseveración de que “la capacidad de reproducción de la población es más grande que la de la tierra para asegurar medios de subsistencia al hombre”

“La solución a este problema no se ha encontrado ni se encontrará seguramente por los rígidos caminos moralizantes y cándidos del profesor de Historia y Economía de Haileybury, pero nadie puede negar que el mundo de hoy sigue abocado a la misma situación que él expuso para la historia”.

“ . . . Malthus y su tesis.— El Reverendo Robert Thomas Malthus, nacido el 14 de febrero de 1766, recibió sus órdenes religiosas con la intención de dedicarse a una vida de contemplación en el campo” sin saber que una vez que saliera en la luz pública, al rededor de su nombre se edificaría una controversia de siglos. Nada más distante de su personalidad discreta y tímida”.

“ . . . Eclipse y Renacimiento.— La controversia despertada por el principio de población de Malthus no se calló con su muer-

te en 1834; sin embargo, al llegar la revolución industrial, la expansión, la prosperidad y la paz relativa del siglo XIX, sus llamados de alarma se eclipsaron y Malthus se convirtió para muchos en el "falso profeta".

"Pero en la segunda mitad de nuestro siglo XX, "el falso profeta" vuelve a oírse cuando el desarrollo demográfico de Asia, Africa y Latinoamérica comienza a tener características de alarmante urgencia".

"Solución o caos.— Este proceso de eclipse y renacimiento puede gráficamente observarse en la posición contradictoria adoptarse por la Organización Mundial de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO), en el curso de tan sólo una década".

"Su primer director, John Boyd Orr, sostenía con optimismo en 1952 que "no hay dificultad en doblar y redoblar el suministro de alimentos a la población del mundo... si los agricultores nos fallan... los químicos nos han abierto ya el camino de la alimentación sintética..."

"Pasaron escasamente 10 años. Entretanto la población de la América Latina aumentó 11,5 por ciento y sus recursos alimenticios en un 6,5 por ciento, y la del Extremo Oriente creció un 10 por ciento con el nivel de sus recursos alimenticios en un 8,5 por ciento".

"Esto ya no podrá ignorarse. Otro director de la FAO, el doctor Binay R. Sen, lanzó recientemente un dramático llamamiento: "los próximos 35 años serán un período crítico en la historia del mundo... o tomamos medidas para levantar la productividad y estabilizar el crecimiento de la población o nos encontraremos con un desastre cuya magnitud no tiene precedente..."



REVISTA DE ECONOMIA POLITICA.—INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS MADRID - ESPAÑA.— Nº 39 - 1965.

COOPERACION MONETARIA INTERNACIONAL.— Manuel Varela Parache.

"La cooperación económica internacional en el ámbito mundial se ha centrado después de 1945, en torno a tres problemas

fundamentales: la liberación del comercio; la liberación de los pagos y la ayuda para el desarrollo económico de las zonas atrasadas del mundo". "...es en el campo monetario en el que se ha progresado más si bien los adelantos más importantes se han conseguido en época reciente".

"Sin embargo, esta cooperación no carece de antecedentes y así, a partir de 1920 se puede registrar la acción común de Bancos Centrales en un intento de establecer un orden monetario, dentro del objetivo general de la reconstrucción, pero que tiene una motivación específica en el interés por cobrar las reparaciones impuestas a los vencidos. Para lograrlo los Bancos Centrales entran en el juego con la misión concreta de organizar los préstamos internacionales. Es sabido que el período comprendido entre las dos guerras no se caracterizó precisamente por los éxitos de dicha cooperación, sino, más bien, por la quiebra del sistema y la aparición de todo tipo de restricciones al comercio y pagos, que determinan la aparición del bilateralismo. Pero entre todos estos recuerdos desagradables, debe situarse el aspecto positivo que supone, de una parte, el comienzo de la cooperación monetaria..."

"Después de la Gran Depresión, la acción concertada en el ámbito monetario empieza a ser protagonizada por los Gobiernos, a través de los Fondos de Estabilización e Igualación de cambios, y del Acuerdo Tripartito sobre tipos de cambios, que suponía una cooperación entre dichos Fondos. Con todo ello se consigue que, salvo dos devaluaciones francesas, los tipos de cambio permanezcan fijos mientras que, como efecto secundario, los Fondos de Estabilización contribuyen a crear liquidez internacional. En cuanto a las restricciones, si es cierto que no se eliminaron, tampoco aumentaron en los últimos años del período".

"Con el fin de la segunda guerra mundial se construye un nuevo sistema monetario internacional caracterizado, frente a todo lo anterior, por las notas de universalidad, formalismo y voluntad de cooperación por parte de un grupo de países..."

"El actual sistema monetario internacional, negociado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada en Bretton Woods en 1944, pretende facilitar a los países miembros, —que hoy son ya 102, con lo cual está prácticamente comprendida toda la economía del mundo libre— la consecución de un rápido ritmo de desarrollo económico y de un alto nivel de empleo con tipos de cambio estables y con un mínimo

de restricciones a los pagos internacionales por operaciones corrientes”.

“Para atender a estos fines, no siempre totalmente compatibles, se montó en 1944, toda la cooperación monetaria internacional en torno a un Organismo de nueva creación, el Fondo Monetario Internacional, que continúa jugando un papel importante en este terreno, aunque en absoluto el papel exclusivo para el que fue pensado”.

“De hecho, los progresos de la cooperación internacional en el ámbito regional, sobre todo en Europa, supusieron primero una ayuda estimable para que el Fondo monetario avanzara hacia la consecución de uno de sus fines, la convertibilidad de las monedas, y, más tarde, han determinado asimismo, como consecuencia del mejoramiento relativo de la posición europea frente a la norteamericana, un intento más o menos declarado por parte de los países europeos, o al menos, de una parte de ellos, de modificar sensiblemente los actuales mecanismos monetarios internacionales y de rechazar la hegemonía del Fondo Monetario en la materia, a menos que dicha institución evolucione de manera notable respecto de su actual estructura y funcionamiento...”

“1.—El Fondo Monetario Internacional.—La evolución de la política Monetaria, que en la época tradicional se reducía a la obligación por parte de los Bancos Centrales de mantener la convertibilidad de las respectivas monedas, ha sido notable después de la primera guerra mundial. Hoy día, a la política monetaria se le exige no sólo el mantenimiento del equilibrio en el sector exterior y la estabilidad del tipo de cambio, sino, también el mantenimiento de la estabilidad de precios interiores y de un alto ritmo de expansión económica con un nivel de empleo, así mismo, elevado...”

“...2.—El sistema monetario internacional vigente.— El actual sistema monetario internacional se puede definir, en principio, como un patrón de cambio oro, haciendo abstracción de las diferencias que evidentemente presenta con el que tuvo aplicación práctica en los años veinte. En efecto, todas las monedas se encuentran ligadas al dólar, según una paridad fija, y el dólar, a su vez, es convertible en oro al precio de 35 dólares la onza, y en cantidades en principio limitadas, siempre que las demandas de conversión al Tesoro de los Estados Unidos provengan de instituciones monetarias centrales extranjeras...”

“En la situación actual, dada la lentitud con que aumenta la oferta mundial de oro con fines monetarios, la adecuada expansión de la liquidez internacional queda confiado al ritmo de

aumento de los saldos en dólares y en libras en poder, respectivamente, de no residentes en Estados Unidos y en el Reino Unido”.

“3.—Los efectos del sistema y las soluciones apuntadas.— Esos saldos en dólares y en libras sólo aumentarán en la medida en que las balanzas de pagos de Estados Unidos y del Reino Unido registren déficit que hayan de ser saldados mediante la acumulación de dólares y libras en manos de no residentes. Dichos saldos son pasivos a la vista de Estados Unidos el dólar —y del Reino Unido — la libra— activos de quienes los detentan. Y es claro que los países que los pasen sólo estarán dispuestos a conservarlos en la medida en que confíen en la estabilidad de su valor”.

“Si pensamos que, lógicamente dicha confianza descenderá a medida que tales saldos se acumulen, habremos puesto de manifiesto la contradicción básica del actual sistema monetario internacional: la liquidez sólo aumenta cuando se acumulan dólares y libras en poder de no residentes, pero esta acumulación supone un incremento de los pasivos a la vista de los países de monedas de reserva, lo que afecta a la confianza del resto del mundo en el mantenimiento del valor de dichas divisas. . . .”

“La desconfianza en el dólar sólo desaparecerá en la medida en que los Estados Unidos logren reducir el déficit de su balanza de pagos. . . .”

“Pero resulta que el pleno empleo es hoy un objetivo político indiscutible, y, por tanto, intocable; que la libertad de comercio está consagrada como principio fundamental en el GATT, en el Mercado Común, en la Asociación Europea de Comercio libre y, en general, en todos los organismos internacionales, y que, finalmente, la utilización del tipo de cambio como mecanismo de ajuste no ha sido aceptada hasta el momento, por los que tienen en sus manos la responsabilidad de la política monetaria internacional. . . .”

“Son numerosas las soluciones que se han propuesto. Sin embargo, no parece que puedan considerarse como viables las que se apartan mucho del sistema actualmente en vigor. Por de pronto no se puede negar que el sistema monetario internacional basado en el oro y las monedas de reserva, respaldado por el Fondo Monetario Internacional y por otros acuerdos de crédito han permitido una importante expansión de la economía y del comercio mundial. . . . Realmente los puntos más débiles de la ejecutoria de este sistema residen en los modestos progresos hacia el objetivo de elevar las rentas de los países subdesarro-

llados y en no haber conseguido suprimir las tensiones inflacionistas. . . .”

“En estas condiciones no parecen que puedan aceptarse el aumento del precio del oro, que permitiría a Estados Unidos y el Reino Unido rescatar sus pasivos a la vista en dólares y en libras, pero que plantearía graves problemas políticos. Por de pronto, dicha solución significaría una pérdida absoluta de prestigio para los Estados Unidos, al tiempo que otorgaría automáticamente, un buen beneficio a los países productores de oro y entre ellos a Rusia, segundo productor mundial. Por otra parte, se produciría un mayor perjuicio para los países que más han confiado en la estabilidad del dólar y, lo que es más grave, un empeoramiento de la distribución mundial de la liquidez internacional en favor de los países avanzados, con fuertes reservas de oro y en contra, por tanto, de los países del tercer mundo. Más que como una solución, esta alternativa habría que tomarla, a mi juicio, como resultado del hundimiento total del sistema en vigor (3)”.

Tampoco parecen practicables los varios planos de extensión del actual patrón de cambio oro mediante la introducción de otras divisas que realicen la función de monedas de reserva, y ello a pesar del ejemplo de los Estados Unidos que, en la primavera de 1962, introdujeron en sus reservas ciertas cantidades de divisas extranjeras con objeto de poder intervenir en el mercado de futuros. . . .”

“Por razones evidentes, no parece llegado el momento en que pueda pensarse en la creación de un Banco Central Mundial, sea en la forma propuesta por Keynes en 1944 o con las modificaciones más recientemente introducidas por Triffin”.

“La solución tiene que venir por la triple vía que nos ofrecen las más recientes propuestas patrocinadas por los Estados Unidos y por Francia junto con el retorno al espíritu de Bretton Woods, por lo que se refiere al ajuste de los tipos de cambio. . . .”

“La solución parece, pues, que ha de estar basada en una síntesis de estas dos posiciones aumento de los recursos del Fondo Monetario y posterior creación de un nuevo instrumento de reserva — pero evitando que se desplace el centro de gravedad del Fondo Monetario Internacional a otro organismo de participación más limitada. . . .”

---

(3) R. Harrod: “Liquidity”, en *World Monetary Reform*, Stanford, 1963, muestra una opinión radicalmente divergente.

“Los tipos de cambio flexibles han sido recomendados regularmente por los más importantes economistas teóricos y se diferencian de los restantes planes de reforma del sistema monetario internacional, en que mientras éstos ponen el énfasis en la creación de liquidez internacional para atender a las circunstancias de cada momento, el sistema de tipos de cambio flexibles da más importancia al proceso de ajuste y, al hacerlo más rápido, permite economizar reservas, con lo que, de manera indirecta, apunta también a la solución del problema de la liquidez”.

“...La fluctuación de los cambios, aparte de mejorar el proceso de ajuste afecta también a la utilización de las devaluaciones como arma de competencia...”

“...Supuesto que se llegara a admitir, de una u otra forma, la fluctuación de los tipos de cambio no se trataría nunca de un caso de ausencia de intervención, sino que, lógicamente, los pequeños países procurarían ligar sus monedas o la del país con el que principalmente comercian...”

“...En todo caso, si el futuro sistema no ha de ser automático, es decir, sino ha de ser un patrón oro o un sistema de tipos de cambio absolutamente libres, cualquiera que sea su estructura, jugará en él un papel central, como lo ha jugado hasta ahora, la cooperación entre las autoridades monetarias. En este terreno, como anuncié al principio, se ha avanzado notablemente en los años transcurridos desde el fin de la segunda guerra mundial”.

“4.—Los mecanismos de cooperación monetaria.— Sin lugar a dudas, el notable desarrollo de la cooperación monetaria en los diversos ámbitos, después de la segunda guerra mundial, ha tenido su origen en las actividades del Fondo Monetario Internacional. Por de pronto, este organismo inició una serie de consultas anuales con todos aquellos países miembros acogidos a la excepción del artículo XIV del Convenio Constitutivo.

“Por otra parte, la periodicidad con que se realizan las consultas ha permitido que el Fondo conozca los problemas que cada uno de los países miembros tiene planteados y ello facilita las posibilidades de rápida asistencia financiera cuando esta sea necesaria...”

Ante estos hechos y para que los países acogidos a la excepción del artículo XIV no se sintieran discriminados frente a los restantes, el Fondo decidió oportunamente continuar las consultas con los países industrializados que han pasado a la situación, que pudiéramos llamar general, representada por la prohibición de restricciones anunciada en el artículo VII”.

"Este mecanismo de consulta queda completado por un mecanismo de autorización en el tenor en el que el Fondo tiene poder de decisión, es decir, en las alteraciones del tipo de cambio..."

"Otros Organismos económicos internacionales han constituido, o son actualmente buenos escenarios para el desarrollo de la cooperación monetaria internacional..."

"Pero además de todos estos organismos internacionales en los que cooperan los gobiernos o las autoridades monetarias de los países miembros, el Banco de Pagos Internacionales de Basilea ha resurgido como medio de información y consulta entre autoridades monetarias, cuyas relaciones son cada vez más estrechas, la que ha dado lugar a un intercambio de ideas, muy fructífero".

"... Finalmente, todo este cuadro de cooperación monetaria en torno a los organismos internacionales quedaría incompleto si no hiciéramos referencia, dándole además la gran importancia que tiene, a la cooperación directa entre Bancos Centrales, que si se ha desarrollado mucho más en el período más reciente, se debe, sin duda alguna, a los mayores contactos entre las respectivas autoridades monetarias como consecuencia de la acción de los organismos internacionales citados".

"En este terreno, hay que mencionar las operaciones "Swap", que consiste simplemente en la compra o venta de divisas al contado contra la venta o compra de dichas divisas a futuro. Estas operaciones concertadas por la Tesorería Norteamericana, primero, y por el Banco de Reserva Federal, (11) después, con Bancos Centrales e Instituciones extranjeras, suponen el establecimiento de unas líneas de crédito mutuo, en las correspondientes divisas, que pueden ser utilizadas por cualquiera de los países para hacer frente a sus necesidades de pagos en la otra divisa".

"Estas operaciones, que tienen necesariamente un límite de tiempo, deben ser utilizadas para hacer frente a desequilibrios no duraderos de la balanza de pagos, constituyendo, por el contrario, un mecanismo inadecuado para liquidar un déficit permanente, puesto que proporcionan tan sólo un retraso de la obligación de pago y un margen adicional de crédito por una cantidad limitada y una sola vez..."

---

(11) Véase en la misma obra, el anexo N° 6.

"...La ventaja de esta ayuda de tipo bilateral reside en su rapidez, en su flexibilidad y en su carácter nada formalista, que permita un secreto absoluto".

"...En los últimos años hemos asistido, resumiendo lo antes dicho, a dos aumentos generales de cuotas en el Fondo Monetario y una importante adición a sus recursos, como consecuencia del Acuerdo General de Préstamos..."

"...Podríamos decir que es mucho más importante que continúe la cooperación internacional actualmente existente, y que se perfeccione, que el hecho de que el sistema monetario internacional responda a un tipo preestablecido. Aún cuando pudiere parecer notable exageración cabe afirmar que cualquier sistema monetario podría ser bueno con una dosis suficiente de cooperación entre las autoridades monetarias, y por el contrario, rechazable si dicha cooperación no existiese".

"El formidable desarrollo de la cooperación a nivel de gobierno y de autoridades monetarias es sin duda alguna la nota más positiva en la reciente evolución del sistema monetario internacional".