

**UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR**  
**Facultad de Ciencias Económicas**

# **ECONOMIA**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y FINANCIERAS**

**Nº 55**

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Doctor RENE BENALCAZAR . . . . .	Decano
Economista MARCO HERRERA . . . . .	Subdecano
Economista FAUSTO GUERRERO . . . . .	Vocal Principal
Señor JOSE DELGADO . . . . .	Vocal Principal
Economista FELIX ORBE . . . . .	Vocal Suplente
Señor GUSTAVO FRANCO . . . . .	Vocal Suplente
Señor ALFREDO TERAN . . . . .	Representante Estudiantil
Señor HUMBERTO ANDRADE . . . . .	Representante Estudiantil



## Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras

Economista PEDRO LANAS A. . . . .	Director
Señor RENE BAEZ	Señor MIGUEL VILLAGOMEZ
Señor MARCELO HERRERA	Señor ARMANDO ARGUELLO
Señora ROSA MANCHENO DE BASTIDAS	
Señorita ALICIA EGAS . . . . .	Secretaria
Señor LUIS GOMEZ . . . . .	Mensajero

## **EDITORIAL**

La Universidad Central del Ecuador a través de su Facultad de Ciencias Económicas, será en estos días el escenario de dos importantes reuniones internacionales: la I Reunión de Directores de Institutos de Investigaciones Económicas de América Latina y el II Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Economía, reuniones que se efectuarán entre el 24 de febrero y el 2 de marzo.

Singular interés revisten los dos congresos citados. El primero de ellos, tiene, indudablemente, nivel académico de singular característica: los Directores de Institutos de Investigaciones Económicas son elementos especializados que contribuyen con su esfuerzo al mejor conocimiento de las realidades nacionales, tratando a la vez de buscar métodos y sistemas que posibiliten una investigación ágil y positiva para luego dar a conocer el producto de esos estudios que servirán de orientación en las políticas a adoptarse en el orden económico. Es más significativo el esfuerzo en tanto actúan en función de enseñanza de métodos y de difusión de sus investigaciones a los futuros profesionales de este complejo conocimiento.

Por su parte, el Congreso Latinoamericano de Estudiantes como primero y significativo aporte, trae consigo la unidad y la comprensión de la clase estudiantil latinoamericana a la vez que les permitirá

intercambiar experiencias y conocimientos de la problemática de la región.

En todo caso las dos reuniones a llevarse a cabo están acordes con los postulados de unidad y de fraternidad latinoamericanas, tan necesarios en esta hora de un mundo conflictivo y complejo.

El Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, auspiciador de los mencionados congresos, cree sinceramente que este tipo de reuniones que traen consigo el diálogo y el conocimiento mutuo de las realidades de cada país, son necesarios para la supervivencia y realización de los permanentes ideales de la unidad latinoamericana.

Hacemos votos por que las resoluciones de los Directores de Institutos sean positivas para el desenvolvimiento de nuestras Universidades; estamos seguros que sus conclusiones y recomendaciones, basadas en la larga experiencia adquirida en el Claustro y en el laboratorio, serán acertadas y objetivas. Anhelamos que ellos, conscientes de las realidades nacionales, orienten la investigación y el aporte universitario hacia la conquista de mejores días para nuestros pueblos.

En igual forma es de esperarse que los estudiantes latinoamericanos de economía, adopten decisiones y acuerdos que permitan en un futuro no lejano, que los ideales de ese gran genio visionario Simón Bolívar expuestos en la primera mitad del siglo pasado, lleguen a hacerse realidad vigente y sentida.

Que las deliberaciones universitarias a llevarse a cabo traigan consigo un substancial aporte tendiente a la consecución de una América Latina pujante, respetable y respetada es nuestro sincero deseo, a la vez que presentamos nuestro cordial y fraterno saludo a los delegados que nos visitan, originarios de los distintos lugares de esta América nuestra.

EL DIRECTOR

# ELEMENTOS PARA LA FOMULACION DE UN PROGRAMA DE ALMACENAMIENTO DE GRANOS EN EL ECUADOR

MANUEL ARIAS B.

Junta Nacional de Planificación.

## I. GENERALIDADES

### 1. **Importancia del Sector Agropecuario.**

El Sector Agropecuario dentro de la economía ecuatoriana presenta una destacada importancia, desde diferentes puntos de vista. La participación de este sector en el producto interno bruto (PIB), de acuerdo con estimaciones del Banco Central del Ecuador, fue del orden de 37.5 por ciento en el año de 1963, a partir del cual ha venido disminuyendo paulatinamente hasta llegar a alrededor de la tercera parte del PIB en 1966; este decrecimiento en la contribución relativo al PIB obedece a razones de estancamiento de la actividad agropecuaria en los últimos años, motivado por factores estructurales e institucionales que han constituido graves limitaciones para el desarrollo agrícola del país.

Los datos del Censo de Población y Vivienda de 1962, indican que para ese año, el 55.2 por ciento de la población activa estaba dedicada directamente a la agricultura, ganadería, silvi-

cultura y pesca. Es probable que durante los años últimos haya ocurrido cierta transferencia de población agrícola a otros sectores económicos, principalmente por causa del constante éxodo de los excedentes de la población campesina hacia los centros urbanos, en busca de ocupación que no la encuentran fácilmente en su propio ámbito natal; sin embargo de esto, puede afirmarse que no menos del 50 por ciento de la población activa depende del sector agropecuario.

Otro aspecto que relievra la importancia de la actividad agropecuaria ecuatoriana se refiere al papel preponderante dentro de las exportaciones del país, ya que el 95 por ciento de éstas provienen de aquélla, lo que ha determinado que éste sea uno de los elementos dinámicos en el crecimiento de la economía general; este mismo sector provee alrededor del 94 por ciento de todos los productos agropecuarios que se consumen en el país.

## 2. Metas y objetivos del Plan de Desarrollo Agropecuario.

Con el objeto de imprimirle al sector agropecuario un mayor dinamismo para que cumpla con el papel que le corresponde en el desarrollo del país, se definió y se puso en ejecución el Plan de Desarrollo Agropecuario 1964-1973. Sus principales objetivos son: el rápido aumento de la producción agropecuaria a una tasa suficientemente mayor que la de la población y un mejoramiento substancial en la productividad del sector.

Los aumentos que se proyectan en la producción agropecuaria y sus relaciones con los datos históricos, constan a continuación:

### TASAS DE CRECIMIENTO

	Histórica	Decenio 1964-73	1º Quinq. 1964-68	2º Quinq. 1969-73
<b>Producción Agropecuaria</b> . . . . .	<b>4.1</b>	<b>5.8</b>	<b>5.0</b>	<b>6.6</b>
Producción Agrícola . . . . .	3.8	4.9	4.2	5.5
Producción Pecuaria . . . . .	5.2	8.3	7.2	9.4

Tales cifras dan una idea global del esfuerzo que se requiere del sector agropecuario en el período del plan y en forma aún más marcada en su segundo quinquenio. Sin embargo, tal esfuerzo será mucho mayor de lo que los datos anteriores señalan, habida cuenta de que:

- Las cifras citadas no incluyen el aumento proyectado en las existencias ganaderas, al que, en su casi totalidad, proviene de producción nacional;
- En lo que a producción agrícola se refiere, en el caso de los cultivos perennes, las cifras mencionadas no incluyen la parte de capacidad productiva creada durante el plan y que en 1973 no habrá todavía entrado en producción.

El Plan, además, sugiere cambios en la composición de la producción agrícola, necesarios para asegurar una mayor armonía entre la producción y las necesidades de consumo interno.

En lo referente a exportación e importación, cabe señalar en el primer caso, que aunque el interés se dirija a un substancial aumento de las exportaciones de productos elaborados, esto conlleva un gran esfuerzo en el sentido de suministrar las materias primas para buena parte de los productos elaborados o industrializados. Este hecho y el papel ya importante del sector en las exportaciones, determinan un incremento total, en el decenio, en las exportaciones agropecuarias, mucho más diversificadas que en el período anterior al plan, de casi el 72 por ciento, aumento que está prácticamente en el mismo orden de magnitud que el de la producción total del sector (76 por ciento).

A pesar del rol siempre prominente del sector agropecuario en las exportaciones del decenio y de una disminución de las importaciones agropecuarias en más del 20 por ciento, el Plan prevé suministrar a la población ecuatoriana una dieta diaria mucho más adecuada: las calorías subirán de 1.826 a 2.279; las proteínas, de 48 a 64 gramos (las de origen animal, de 18 a 28 gramos), y las grasas de 36 a 48 gramos.

La mayor parte del incremento decenal de la producción se obtendría por un aumento de la productividad de la tierra de casi el 50 por ciento, más que por una expansión de la frontera agrícola, limitada a un 16 por ciento. Un aumento de la productividad de tal magnitud se proyecta obtenerlo principalmente a través del incremento del 120 por ciento en el uso de insumos agrícolas.

La productividad de la mano de obra agrícola debe aumentarse en un 55 por ciento, lo que se puede lograr mediante una diversificación cultural que garantice un mejor y más intensivo aprovechamiento de la mano de obra.

Una medida importante que se proyecta para aumentar las disponibilidades de productos agropecuarios, tanto para el consumo interno como para la exportación, es la reducción considerable de los desperdicios; este propósito debería lograrse mediante un mejoramiento sustancial en los procedimientos de almacenamiento y conservación de los productos, ampliando e instalando nuevas facilidades y equipos en sitios estratégicos, tanto desde el punto de vista de la producción como desde el de la distribución y consumo.

De este modo, el Plan prevé una reducción con respecto a los niveles de 1963, de 38 por ciento en los desperdicios de trigo; 17 por ciento en maíz para consumo humano; 25 por ciento en maíz para consumo animal; 17 por ciento en cebada; 50 por ciento en arroz y 29 por ciento en papas, según puede verse en el Anexo número 1.

Esta acción debe ir acompañada de adecuadas políticas de mercadeo y precios, con el fin de que se garanticen los legítimos intereses de productores y consumidores, eliminando las fluctuaciones muy amplias, ya sea las de carácter estacional así como las que se presentan de un año a otro. Con tal finalidad el Gobierno Nacional ha elevado una solicitud de asistencia técnica y financiera al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— sector Fondo Especial, para crear los instrumentos institucionales necesarios y poner en marcha los programas de acción que se juzguen convenientes; este Proyecto se



ocupará además de buscar soluciones al problema de la provisión de insumos para el sector agropecuario.

### 3. **Características generales de la distribución de los productos agrícolas en el Ecuador.**

Las estructuras de la distribución de los productos agrícolas en el Ecuador son muy complejas, debido a las condiciones económicas y sociales de la producción.

Las operaciones de mercadeo se reducen, esencialmente a transformaciones en el espacio, en el tiempo y en el título de propiedad, o sea que prevalecen las transformaciones comerciales sobre las otras operaciones, tales como las de manipuleo, clasificación, normalización, etc.

Los elementos principales que traban y entorpecen la organización y el funcionamiento eficiente del mercadeo agrícola son:

- a) La reducida envergadura comercial de los operadores del mercado, lo que les causa de un abultamiento de los costos de distribución, al resultar de menor cuantía el volumen de la mercadería comercializada por cada persona que se dedica a esta actividad;
- b) La falta casi absoluta de normas de tipificación, lo que significa que los productos tienen que ser comprados y vendidos en base a una inspección directa, partida por partida, lo que representa un procedimiento muy costoso o impide la difusión de sistemas de venta más eficientes en subasta o por muestra;
- c) La escasez de equipos de conservación, refrigeración y almacenamiento; y,
- d) La dificultad, tanto para los productores como para los comerciantes, de obtener crédito, lo que, muchas veces, obliga a los productores a vender el producto lo más pronto posible para poder solventar sus déficit financieros, e impide a los comerciantes mejorar y equipar sus empresas.

#### 4. Vías de comunicación y medios de transporte.

Otra causa gravísima de la situación de ineficiencia de la distribución de los productos agrícolas en el Ecuador, es el inadecuado e insuficiente sistema de vías de comunicación. Las deficientes comunicaciones reducen el alcance de las áreas de mercado, dificultando los circuitos de distribución e impidiendo el desarrollo de empresas comerciales especializadas y eficientes. Además, son causa de la persistencia de formas de agricultura de auto-subsistencia, difundidas por desgracia en todo el país.

4.1 Respecto al transporte ferroviario, éste desempeña en la actualidad un papel muy secundario en la movilización de los productos agrícolas. Las instalaciones anticuadas, las inadecuadas cantidad y calidad del material rodante, la falta de ramales secundarios, la lentitud del recorrido, y otras razones más, han determinado que los usuarios prefieran el transporte automotor.

La red ferroviaria consta de una línea principal de 941 kilómetros que une la población de Durán (Guayaquil) con Quito y ésta con San Lorenzo. Además, existe el ramal Cuenca-Sibambe, que se conecta con la red anterior precisamente en la población de Sibambe, también se dispone en la Costa de dos ramales menores que no están conectados con la principal, con una extensión total de 180 kilómetros.

Los ferrocarriles del país son administrados por el Estado y durante los últimos años han arrojado déficit de significación. Ultimamente ha renacido el interés del Gobierno por rehabilitar el servicio ferroviario; ojalá esto traiga los efectos beneficiosos que espera el país.

4.2 En cuanto al transporte automotor, hay que afirmar que no obstante la ineficiencia de la red vial del país y la lentitud con que se han construido nuevas carreteras o se han mejorado las que existían, este medio de movilización ha alcanzado un desarrollo muy notable.

La situación de la red vial del país, que es muy seria por lo que se refiere a las grandes vías de comunicación, adquiere aspectos gravísimos en lo tocante a la vialidad secundaria, o sea aquélla a través de la cual el productor se pone en contacto con los mercados de compra.

En 1965 el país poseía, en las dos regiones de la Sierra y de la Costa, una extensión total de carreteras transitables durante todo el año de alrededor de 9.773 kilómetros, a las que debe añadirse 7.961 kilómetros de caminos de verano, o sea que están habilitados al tránsito sólo durante la estación seca.

Las fallas de la vialidad secundaria se ponen en evidencia al establecer que en el país, sobre 626 centros poblados, casi 214 —o sea el 34 por ciento— estaban en 1960 desprovistos de comunicaciones viales con el resto del territorio nacional. En la Sierra, las parroquias inconexas sumaban 95 sobre un total de 435, es decir un 22 por ciento del total. En la Costa, la situación era alarmante, pues de 191 centros poblados, 119 (62 por ciento del total) carecían de medios viales de comunicación.

En esta situación, las operaciones de recolección mercantil se realizan con grandes dificultades. Es innecesario destacar que los perjuicios y la incomodidad que aquejan a los productores agrícolas residentes en los territorios de estas parroquias aisladas, son enormes.

El carácter estacional de la oferta de productos agrícolas es grave, especialmente si se tiene en cuenta el hecho de que muy pocas son las posibilidades de almacenamiento al alcance de los productores. Los transportes son largos y costosos; frecuentemente el producto debe ser transportado a lomo de acémila hasta las carreteras más cercanas. En estas condiciones, a los pequeños productores les resulta imposible participar en otros mercados que no sean los locales.

El transporte se realiza sin envases adecuados y sin adoptar medida alguna para protección de la carga; es evidente que viajando las mercaderías en estas condiciones, los propietarios debían soportar pérdidas a veces considerables. Faltan en el país vehículos apropiados con equipos para transportes especiales, co-

mo camiones-tanque para el transporte de cereales a granel, y camiones refrigerados para el transporte de alimentos perecederos, como frutas, hortalizas, huevos y carnes faenadas procedentes de los mataderos.

## 5. **Ferias y Mercados.**

En el estado actual, las inadecuadas instalaciones de mercado constituyen un serio obstáculo para la oferta y la distribución de los productos agropecuarios en el Ecuador. No existen sistemas organizados de recolección y distribución de la producción potencialmente comerciable; estas tareas son realizadas con métodos primitivos por comerciantes locales a través de mercados y ferias semanales o plurisemanales, escasamente provistas de instalaciones adecuadas.

### 5.1 **Ferias.**

Las ferias representan el tipo más antiguo de centro de intercambio comercial. En los países dotados de sistemas de comercialización modernos, las ferias han ido desapareciendo gradualmente para ser sustituidas por los grandes y bien organizados mercados de abasto. En el Ecuador este sistema sigue siendo muy importante y lo será por muchos años más.

Las ferias son en general semejantes en todo el país. Se realizan semanalmente o varias veces en la semana. No es infrecuente el caso que se realicen simultáneamente en localidades poco distantes entre ellas, creando así inútiles superposiciones que vulneran la eficiencia del sistema distributivo.

Las ferias carecen, casi en la totalidad de ellas, de puestos y de almacenes de depósito; en muchas de ellas ni siquiera existe una clara separación entre comercio mayorista y comercio minorista y ambas actividades a menudo se realizan en el mismo lugar y al mismo tiempo, creándose una confusión que resulta perjudicial para el libre juego de la oferta y demanda de productos.

## 5.2 Mercados.

En las cabeceras provinciales generalmente faltan los mercados centrales de abasto para la concentración y la distribución de productos alimenticios a los mercados de barrio y a los minoristas. El abastecimiento de los mercados urbanos ha estado a cargo de un gran número de pequeños y medianos comerciantes que traen pequeñas partidas de los sitios de producción. Este sistema es irregular y es causa de fuertes fluctuaciones de precios.

Pocos centros de consumo cuentan con mercados cubiertos para la venta al por mayor y menor; de éstos, los que disponen de instalaciones adecuadas son escasos, sobre todo en tratándose de equipos de refrigeración y conservación de los productos.

En cuanto a supermercados, este tipo ha sido introducido recientemente en los centros urbanos de Quito y Guayaquil, por iniciativa de empresas particulares; su número es todavía escaso y sus dimensiones reducidas; casi todos poseen equipos frigoríficos para la conservación de productos alimenticios perecederos.

## 6. Pesas y Medidas.

En el Ecuador se usa aún el sistema de peso basado en la libra de 460 gramos o en el múltiplo de esta unidad, llamado quintal español de 100 libras, equivalente a 46 kilogramos; la magnitud de este valor no siempre es constante (pues esto depende del regateo que siempre hace el comerciante o intermediario al productor), oscilando entre 100 y 110 libras.

Existen otras medidas de peso como la arroba (igual a 25 libras), la fanega, la barrica, etc.

En 1857, o sea desde hace 110 años, se promulgó una ley por la cual se adoptaba el sistema métrico decimal, pero no obstante seguir en vigencia tal ley, en la práctica no ha sido aplicada y la anarquía en esta materia ha venido rigiendo las transacciones comerciales en el país.

El comercio al detalle se realiza en almacenes o mercados urbanos, basándose en la libra, mientras que los vendedores am-

bulantes o de feria realizan sus ventas no por peso, sino por "porciones".

Esta falta de regulación y control en la uniformidad entre pesas y medidas aplicadas en las compraventas, constituye un factor negativo para la distribución comercial, pues da lugar a engaños, sea por parte de los compradores, sea por los vendedores, y además porque agrava la situación de inferioridad en que se encuentran los pequeños productores, al impedirles realizar una comparación cabal entre los precios de los distintos mercados.

## 7. Crédito.

Las condiciones de pobreza, agravadas por la falta de empleo y las producciones escasas e insuficientes, son factores que no sólo impiden el ahorro en las clases campesinas, sino que las obligan a acudir al crédito, sea para conseguir medios técnicos necesarios para la producción, sea para satisfacer sus propias necesidades familiares. No es raro el caso del campesino que no logra guardar la semilla para el año siguiente.

Como, por lo general, el pequeño productor no cuenta con las garantías reales suficientes para obtener el crédito bancario, se ve obligado a recurrir a los prestamistas particulares, que ejercen el crédito fiduciario. Aparte de este crédito usurario en dinero, se acostumbra a conceder préstamos en especies, con el compromiso posterior de entregar al prestamista parte de su cosecha en calidad de intereses o a pagarse a precios previamente convenidos.

Se tiene el convencimiento de que la dificultad en obtener crédito, es una de las principales causas del quebranto de los precios pagados al productor, bajo las más alarmantes formas de extorsión humana.

Por lo general, puede afirmarse que las razones por las cuales los agricultores acuden raras veces a solicitar crédito, obedece a las siguientes causas:

- a) El bajo nivel cultural de las clases campesinas, poco dispuestas, en general, a contraer compromisos que importen un vínculo jurídico;
- b) La falta de garantías reales a ofrecer a los bancos; y,
- c) El engorroso trámite y condiciones a las que tienen que someterse los beneficiarios del crédito.

### III. LINEAMIENTOS PARA UN PLAN NACIONAL DE ALMACENAMIENTO DE GRANOS

El Ecuador desde aproximadamente 20 años, ha contado con la presencia frecuente de Expertos en mercadeo y política de precios de productos agropecuarios; dichos especialistas han sido provistos especialmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación —FAO— y en algunos casos por USAID.

Los informes y más documentos que atestiguan la asistencia técnica internacional recibida hasta hoy, señalan que buena parte de la atención tomó siempre el problema del almacenamiento de granos en general y, particularmente, respecto a trigo, maíz, cebada y arroz.

Las conclusiones a que llegaron siempre quienes estudiaron con alguna profundidad el asunto, han puesto en claro la urgencia y necesidad que tiene el país de programar e implementar un plan nacional de almacenamiento de cereales y papas, que son artículos de consumo popular y constituye, por ende, la base principal de la dieta alimenticia de la población ecuatoriana.

#### 1. **Objetivos de un Programa de Almacenamiento.**

Las recomendaciones planteadas no han podido concretarse en realizaciones, por falta de recursos financieros suficientes para costear un programa nacional que permita cubrir los déficit de almacenamiento de hoy y de los próximos años, mediante lo cual se podría lograr los siguientes objetivos fundamentales:

a) Reducir los altos porcentajes de pérdidas físicas que se producen en la actualidad, debido a las instalaciones insuficientes e inadecuadas para almacenar los volúmenes de producción comercializables. Tales pérdidas, según varios estudios al respecto son:

—Trigo . . . . .	5 por ciento de la producción
—Cebada . . . . .	20 por ciento de la producción
—Maíz . . . . .	20 por ciento de la producción
—Arroz . . . . .	15 por ciento de la producción
—Papas . . . . .	20 por ciento de la producción;

b) Evitar o atenuar las fluctuaciones violentas de los precios al permitir una programación ordenada de las ventas y prevenir una oferta excesiva en el mercado en épocas de cosechas;

c) Facilitar el movimiento ordenado de las cosechas, asegurando el suministro constante a las industrias y para la exportación, etc.;

d) Facilitar otras funciones comerciales, tales como el financiamiento, prevención de riesgos, transporte, información de mercados, etc.; y,

e) Incentivar el fomento de la producción al dar seguridad de conservación eficaz y prolongada a los volúmenes destinados al mercado; de este modo el productor podría percibir precios razonablemente remunerativos por su producción entregada, librándose en buena parte de los riesgos e inseguridades del mercado, cuando la oferta se concentra en ciertas épocas del año. El consumidor igualmente se vería garantizado porque contaría con suministros regulares y constantes, de buena calidad y a precios más o menos estables.

Los objetivos mencionados constituyen sólo una parte integrante de una política de precios y de comercialización, que a su vez debe estar incluida dentro de una definida política agraria de ámbito nacional.



## 2. Situación actual de la producción de cereales y papas (1).

### a) Trigo.

La producción de este cereal ha sido tradicionalmente deficitaria en el país. A pesar de la cual, la superficie promedio sembrada (1962 a 1966) sólo alcanza a unas 71.300 hectáreas, con una franca tendencia a la disminución.

Los rendimientos medios son bajos (948 Kg./ha.) y la producción total llega a unas 67.600 toneladas métricas con tendencia a la baja.

Más del 90 por ciento de la producción de trigo está localizada en la región de la Sierra.

### b) Maíz.

Es el principal cultivo anual del país, no sólo en cuanto a la superficie sembrada sino que constituye un producto básico en la alimentación nacional, especialmente en los sectores de bajos ingresos.

La superficie media sembrada (1962-1966) alcanza a 266.000 hectáreas con tendencia a aumentar.

Los rendimientos son bajos (620 Kg./ha.) con tendencia errática.

La producción fluctúa alrededor de 165.400 toneladas métricas por año.

Algo más del 90 por ciento de la cosecha total se destina al consumo humano (unas 150.000 toneladas). Aproximadamente las  $\frac{3}{4}$  partes del maíz se producen en la Sierra (desde el nivel del mar a los 3.000 metros aproximadamente).

### c) Cebada.

Es el segundo cultivo anual en importancia en cuanto a superficie sembrada y como alimento humano. En promedio de

---

(1) Las cifras de superficies y producción utilizadas aquí provienen de las estimaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

156.000 hectáreas (1962-1966) se destina al cultivo con tendencia a disminuir.

Los rendimientos son también bajos (615 Kg./ha.) y acusan una tendencia aunque errática a bajar más todavía. La producción media alcanza a unas 96.000 toneladas métricas con tendencia a la baja.

d) **Arroz.**

Es un cultivo típico de la región de la Costa (aproximadamente el 80 por ciento de la superficie sembrada total), aunque algunas provincias del sur de la Sierra también lo producen <sup>(1)</sup>, (la superficie sembrada en el Oriente no alcanza a 1.000 hectáreas).

Ocupa unas 109.600 hectáreas en promedio (1962-1966) y la producción total tiende a descender erráticamente de un promedio de 182.000 toneladas métricas.

e) **Papas.**

Es otro cultivo típico de la Sierra (entre 2.500 y 3.500 metros sobre el nivel del mar).

La superficie media de siembra (1962-1966) alcanza a 38.900 hectáreas con tendencia errática al alza.

Los rendimientos son relativamente bajos, no llegan a 8.500 Kg./ha.

La producción nacional, aunque fluctuante, tiende a mantenerse alrededor de 350.500 toneladas al año.

### 3. **Proyección de la producción de cereales y papas.**

Es evidente que un estudio de esta naturaleza debe basarse en una serie de supuestos cuya validez dependerá de otra serie de circunstancias, la mayoría de las cuales no son previsibles ni a corto ni a largo plazo.

---

(1) Aproximadamente un 19 por ciento.

## RESUMEN DE LA SITUACION ACTUAL

C U A D R O N° 1

### CIFRAS PROMEDIO 1962-1966 DE AREA SEMBRADA, PRODUCCION Y RENDIMIENTO

C U L T I V O	Superficie Has. cultivadas	Rendimiento Kg./ha.	Producción Toneladas métric.
Trigo . . . . .	71.300	948	67.600
Maíz . . . . .	266.600	620	165.400
Cebada . . . . .	156.000	615	96.000
Arroz (pillado) . . . . .	109.600	1.661	182.000
Papas . . . . .	38.900	8.496	330.500
<b>TOTALES: . . . . .</b>	<b>641.600</b>		<b>842.900 (1)</b>

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Nos referimos en términos muy generales a eventualidades, tales como cambios en la actual estructura agraria y política agropecuaria del Gobierno; evolución de las técnicas agronómicas y pecuarias, etc. y a aspectos más específicos como pueden ser: créditos para determinados cultivos a plazos e intereses compatibles con los ciclos de producción agropecuaria; aumento de los rendimientos mediante mejoramiento de semillas; mayor uso de fertilizantes y empleo de técnicas más racionales en los cultivos; política de precios y comercialización, en la cual debería estar incluido el **programa de almacenamiento** y otras medidas tendientes a proporcionar incentivos de mayor producción, tales como: créditos supervisados creación de cooperativas de producción y mercadeo; reducción de los precios de los insumos agrícolas; mejoramiento y adaptación de los servicios de extensión, etc.

#### 4. **Proyección de la producción de cereales y papas.**

##### a) **Trigo.**

A pesar de ser el cereal que ha obtenido una mayor atención y promoción por parte del Gobierno, no se ha logrado aún aumentar su producción a niveles aceptables.

Tomando en cuenta estos hechos, se propone el siguiente cuadro que contiene una proyección más modesta y realista que la contenida en el Programa de Desarrollo Agropecuario.

CUADRO Nº 2

#### PROYECCION DE LA PRODUCCION DE TRIGO 1968-1973

AÑOS	Area Hectáreas	Rendimiento Kg./ha.	Producción Toneladas métric.
1968	75.000	1.010	75.750
1969	80.000	1.025	82.000
1970	90.000	1.050	94.500
1971	100.000	1.100	110.000
1972	110.000	1.150	126.500
1973	120.000	1.250	150.000

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

##### b) **Maíz.**

A pesar de cultivarse en regiones realmente marginales (especialmente en la Sierra, a más de 2.900 metros de altura con un período vegetativo que alcanza nueve meses o más), se estima que continuará, por un plazo mediano o largo, siendo el cultivo anual más importante del país, una fuente de alimentación básica especialmente para los sectores de bajos ingresos y eventualmente un recurso cada vez más utilizado en la nutrición animal.

Como se indicó anteriormente, es posible que la proporción indicada varíe en un futuro cercano, aumentando la superficie y producción destinada al consumo animal y disminuyendo el área dedicada a la alimentación humana (fenómeno que debería acontecer, según el Plan de Desarrollo).

PROYECCION DE LA PRODUCCION DE MAIZ

PERIODO 1968-1973

AÑOS	MAIZ DE CONSUMO HUMANO		MAIZ DE CONSUMO ANIMAL		MAIZ TOTAL			
	Area Hectáreas	Rendimiento Kg./ha.	Producción Tons. métr.	Area Hectáreas	Rendimiento Kg./ha.	Producción Tons. métr.	Area Hectáreas	Producción Tons. métr.
1968	213.600	620	132.400	53.400	930	49.700	267.000	182.000
1969	209.000	630	131.700	59.000	950	56.000	268.000	187.700
1970	201.800	640	129.200	67.200	960	64.500	269.000	193.700
1971	197.000	660	130.000	73.000	990	72.300	270.000	202.300
1972	190.500	690	131.500	81.500	1.040	84.800	272.000	226.300
1973	178.500	730	130.300	96.500	1.100	106.200	275.000	236.500

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

c) **Cebada.**

El promedio de producción establecido alcanza a 96.000 toneladas métricas (cuadro número 1). Sin embargo, recientes estimaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería, indican una disminución del área sembrada, del orden de 20.000 hectáreas. A lo anterior hay que agregar la tendencia también decreciente de los rendimientos unitarios.

CUADRO Nº 4

**PROYECCION DE LA PRODUCCION DE CEBADA**  
**PERIODO 1969-1973**

AÑOS	Area Hectáreas	Rendimiento Kg./ha.	Producción Toneladas métric
1968	120.000	600	72.000
1969	115.000	620	71.300
1970	110.000	650	71.500
1971	105.000	680	71.400
1972	100.000	710	71.000
1973	100.000	750	75.000

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

d) **Arroz.**

Ha crecido recientemente la preocupación del Gobierno ante la posibilidad de que el país vuelva a ser exportador de este cereal, por las favorables oportunidades que presentará el mercado mundial en los próximos años.

No obstante, los principales problemas que afectan a la producción tomarán algún tiempo para ser resueltos del todo (tenencia, semlilas mejoradas, créditos, calidad compatible con la competencia en el mercado mundial, etc.).

CUADRO Nº 5

PROYECCION DE LA PRODUCCION DE ARROZ PILADO

PERIODO 1968-1973

AÑOS	Area Hectáreas	Rendimiento Kg./ha.	Producción Toneladas métric.
1968	110.000	1.600	176.000
1969	115.000	1.658	189.750
1970	120.000	1.700	204.000
1971	125.000	1.800	225.000
1972	130.000	1.900	247.000
1973	135.000	2.100	283.500

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

e) **Papas.**

Como ya se dijo, el área sembrada tiende a aumentar, mientras que los rendimientos siguen la dirección contraria.

Si se considera que este tubérculo constituye un alimento utilizado masivamente por todos los sectores del país, que se produce, prácticamente en toda la Sierra y que INIAP ha intensificado recientemente la investigación tendiente al mejoramiento de variedades en cuanto a rendimiento y resistencia a enfermedades, se podría suponer que, tanto su área sembrada como la producción podrían aumentar en los próximos años.

## PROYECCION DE LA PRODUCCION DE PAPAS

PERIODO 1968-1973

AÑOS	Area Hectáreas	Rendimiento Kg./ha.	Producción Toneladas métric.
1968	38.200	8.700	332.300
1969	39.000	8.900	347.100
1970	40.000	9.000	360.000
1971	42.000	9.200	386.400
1972	43.000	9.400	404.200
1973	45.000	9.500	427.500

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

## RESUMEN DE LAS PRODUCCIONES ESTIMADAS PARA EL PERIODO 1968-1973 EN LOS CULTIVOS CONSIDERADOS

CUADRO Nº 7

## PRODUCCION DE CULTIVOS SELECCIONADOS

PERIODO 1968-1973

(Toneladas métricas)

AÑOS	Trigo	Maíz	Cebada	Arroz Pilado	Papas	TOTALES
1968	75.750	182.000	72.000	176.000	332.300	838.050
1969	82.000	187.700	71.300	189.750	347.100	877.850
1970	94.500	193.700	71.500	204.000	360.000	932.700
1971	110.000	202.300	71.400	225.000	386.400	995.100
1972	126.500	226.300	71.000	247.000	404.200	1.075.000
1973	150.000	236.500	75.000	283.500	427.500	1.172.500

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.



#### 4. **Facilidades actuales de almacenamiento.**

##### a) **Trigo.**

Según reciente información proporcionada por "EDIALGE" (1), la capacidad de almacenamiento destinada a trigo, alcanzaría este año a 15.500 toneladas métricas aproximadamente.

Los molinos localizados, tanto en la Sierra como en Guayaquil poseen una capacidad de alrededor de 54.400 toneladas métricas. La cifra total de almacenamiento destinada a trigo llegaría, en consecuencia, a unas 70.000 toneladas métricas.

##### b) **Maíz.**

No existe en el país almacenamiento para este producto. Recientemente EDIALGE se ha propuesto arrendar algunos silos para conservar maíz destinado a la fabricación de alimentos concentrados (balanceados). En todo caso, las facilidades para almacenar maíz resultan insuficientes. Para el caso de maíz destinado a la alimentación humana, no existen facilidades de almacenamiento adecuadas.

##### c) **Cebada.**

Las cervecerías instaladas en Quito, Latacunga y Guayaquil poseen en conjunto unas 18.000 toneladas métricas de capacidad; ésta aparentemente es suficiente para conservar la producción de las variedades de cebada destinada a la fabricación de malta para cerveza; al menos, las necesidades actuales, puede afirmarse, están satisfechas.

##### d) **Arroz.**

Si bien las piladoras y molinos registrados en el país manifiestan contar con unas 62.500 toneladas métricas de almacena-

(1) Edificaciones y almacenes generales sociedad anónima.

miento, solamente la piladora "Modelo", de propiedad del Banco Nacional de Fomento, posee un sistema moderno y mecanizado, cuya capacidad llega sólo a 6.400 toneladas.

e) **Papas.**

No existe almacenamiento para este tubérculo en el país; sin embargo de que su necesidad es reconocida y urgente.

5. **Necesidades de almacenamiento por productos.**

Debido a la falta de información confiable, a las fluctuaciones imponderables que caracterizan a los cultivos mencionados en el presente documento, preliminar y tentativo, para describir los requerimientos en materia de almacenamiento y, en consecuencia, al grado de relatividad de las estimaciones propuestas, se considera más prudente proponer tres alternativas para un programa de almacenamiento, el mismo que será establecido definitivamente, una vez que culminen las investigaciones y trabajos básicos que está llevando a cabo el "Comité de Coordinación y Asesoramiento en Políticas de Mercadeo y Precios de Productos Agropecuarios", a cuyo cargo está la formulación del Proyecto inicial de almacenamiento, como parte de un Plan a nivel nacional.

Las alternativas se basan en la proporción de la producción total de cada producto que va u ocupa los canales existentes de comercialización.

Es necesario reconocer que es muy probable que un programa de almacenamiento bien concebido y administrado provoque un aumento considerable del volumen de productos en demanda de tales servicios. Por tal razón, conviene considerar no solamente un probable aumento en la producción total sino una cuota creciente y proporcional en cuanto a la probable demanda de almacenamiento; es decir, que el volumen de producción comercializable es posible que se incremente con el establecimiento de un plan nacional de almacenamiento.

Las alternativas que se proponen, consideran los siguientes porcentajes de la cosecha total de los productos aquí considerados, a los que habría que añadir las leguminosas de grano (habas, fréjol, arveja y lenteja) :

- a) Los indicados para cada cultivo según la parte de la producción comercializada, de acuerdo con los estudios existentes;
- b) El 50 por ciento de la producción total; y,
- c) El 25 por ciento de la producción total.

Analicemos las alternativas propuestas en cada producto susceptible de almacenarse:

a) **Trigo.**

El 72 por ciento de la producción total ocupa los canales de comercialización actuales (43 por ciento va a molinos y 29 por ciento a agentes acopiadores). El 28 por ciento restante se distribuye en 10 por ciento para semilla y el 18 por ciento para uso doméstico en las fincas. Las pérdidas en este producto se estiman en un 5 por ciento del volumen total de producción registrada.

El cuadro número 8 indica las posibles necesidades de almacenamiento, según las hipótesis de un 72 y un 50 por ciento de la cosecha total.

La alternativa del 25 por ciento estaría cubierta con las actuales facilidades, por ello no consta en el cuadro siguiente.

Cabe advertir que en las cifras constantes en el cuadro número 8 no se ha incluido el volumen de trigo importado, el que se estima será de 40.000 toneladas métricas al año, con lo cual, las necesidades de almacenamiento subirán en la proporción señalada.

b) **Maíz.**

El 39 por ciento de la producción ocupa los canales de comercialización habituales. (Ver cuadro N° 9).

C U A D R O N° 8

**NECESIDADES DE ALMACENAMIENTO DE TRIGO (1)**

(En toneladas métricas)

AÑOS	Producción total	Necesidad almacenamiento		Déficit	Necesidad según 50% producción	
		según producc. comercializada (72%)	Capacidad actual		según 50% producción	Déficit
1968	75.750	54.500	70.000	0	37.900	0
1969	82.000	59.000	70.000	0	41.000	0
1970	94.500	68.100	70.000	0	47.250	0
1971	110.000	82.500 (2)	70.000	12.000	55.000	0
1972	126.500	94.900 (2)	70.000	24.900	63.250	0
1973	150.000	112.500 (2)	70.000	42.500	75.000	5.000

NOTAS: (1) No se considera el volumen de trigo importado, el que se estima será de aproximadamente 40.000 toneladas métricas anuales.

(2) A partir del año 1971 se aumenta la proporción al 75%.

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

C U A D R O N° 9

**NECESIDADES DE ALMACENAMIENTO DE MAIZ**

(En toneladas métricas)

AÑOS	Produc. total	Necesidad almacenam. según prod. comercializada (39%)		Según 50% producc. total		Según 25% producc. total	
		según prod. comercializada (39%)	Déficit	Según 50% producc. total	Déficit	Según 25% producc. total	Déficit
1968	182.000	71.000	71.000	91.000	91.000	45.500	45.500
1969	187.700	73.200	73.200	93.850	93.850	47.000	47.000
1970	197.700	77.100	77.100	98.850	98.850	49.400	49.400
1971	202.300	78.900	78.900	101.000	101.000	50.500	50.500
1972	226.300	88.300	88.300	113.150	113.150	56.600	56.600
1973	236.500	92.200	92.200	118.250	118.250	59.100	59.100

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

c) **Cebada.**

Se estima que un 48 por ciento de la producción nacional se comercializa (12 por ciento va a cervecerías y 36 por ciento a acopiadores y agentes). (Ver cuadro número 10).

d) **Arroz.**

Se estima que sólo el 50 por ciento de la producción total ocupa los canales de comercialización; del restante 50 por ciento, (el 18 por ciento se destina a semilla; el 17 por ciento al

CUADRO Nº 10

**NECESIDADES DE ALMACENAMIENTO DE CEBADA**

(En toneladas métricas)

AÑOS	Produc. total	Necesidad almacenam. según prod. comercializ. (48%)	Capacid. actual	Déficit	Según 50% producción total	Déficit	Según 25% producción total	Déficit
1968	72.000	34.600	18.000	16.600	36.000	18.000	18.000	0
1969	71.300	34.200	18.000	16.200	35.700	17.700	17.900	0
1970	71.500	34.300	18.000	16.300	35.800	17.800	17.900	0
1971	71.400	34.300	18.000	16.300	35.700	17.700	17.900	0
1972	71.000	34.000	18.000	16.000	35.000	17.000	17.500	0
1973	75.000	36.000	18.000	18.000	37.500	17.500	18.800	800

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

auto-consumo en fincas y el 15 por ciento se pierde). (Ver cuadro número 11).

e) **Papas.**

Alrededor de un 35 por ciento de la producción se comercializa; el restante 65 por ciento se distribuye así: el 30 por ciento a semilla y consumo animal; el 20 por ciento son pérdi-

C U A D R O N° 11

**NECESIDADES DE ALMACENAMIENTO DE ARROZ PILADO (1)**

(En toneladas métricas)

AÑOS	Producción total	Necesidad almacenamiento según 50% prod. comercializada	Capacidad actual	Déficit	Según 25% producción total	Déficit total
1968	176.000	88.000	5.500	82.500	44.000	38.500
1969	189.750	94.900	5.500	89.400	47.500	42.000
1970	204.000	102.000	5.500	96.500	51.000	45.500
1971	225.000	112.500	5.500	107.000	56.000	50.500
1972	247.000	123.500	5.500	118.000	61.800	56.300
1973	283.000	141.500	5.500	136.000	70.800	65.300

NOTA: (1) En caso de que se tenga que almacenar arroz en cáscara (Paddy), en una proporción determinada, ésta deberá deducirse aplicando el factor de conversión de 0.63 a las cifras de producción aquí consignadas

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

das; y, el 15 por ciento es auto-consumo en la finca. (Ver cuadro número 12).

En resumen, las necesidades de almacenamiento, según las tres alternativas planteadas, serían las consignadas en el cuadro número 13.

Finalmente, en el cuadro número 14 se presenta un resumen de las necesidades y déficit totales de almacenamiento, sin considerar el problema de las papas.

C U A D R O N° 12

**NECESIDADES DE ALMACENAMIENTO DE PAPAS**

(En toneladas métricas)

AÑOS	Producción total	Necesidad almacenam. según produc. comercializada (35%)	Déficit	Según 25% producción total	Déficit
1968	332.300	116.300	116.300	83.100	83.100
1969	347.100	121.500	121.500	87.000	87.000
1970	360.000	126.000	126.000	90.000	90.000
1971	386.400	135.200	135.200	96.600	96.600
1972	484.200	141.500	141.500	101.100	101.100
1973	427.500	149.600	149.600	108.900	108.900

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

**NECESIDADES Y DEFICITS TOTALES DE ALMACENAMIENTO,  
SEGUN ALTERNATIVAS PROPUESTAS**

(En toneladas métricas)

AÑOS	Produc. total	Alternativa según % producción comercializ.	Capacid. actual instal. (1)	Déficit	Alternativa Según 50% producción total	Déficit	Alternativa Según 25% producción total	Déficit
1968	838.050	364.400	93.500	270.900	419.000	325.500	209.500	116.000
1969	877.850	382.800	93.500	289.300	438.900	345.400	219.500	126.000
1970	927.700	407.500	93.500	314.000	463.900	370.400	232.000	138.500
1971	995.100	443.400	93.500	349.900	497.600	404.100	248.800	155.300
1972	1.155.000	482.200	93.500	388.700	577.500	484.000	288.800	195.300
1973	1.172.000	531.800	93.500	438.300	586.000	492.500	293.000	199.500

NOTA: (1) En el supuesto de que no se emprenda en la construcción de nuevas facilidades de almacenamiento, en los próximos cinco años.

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.

**NECESIDADES Y DEFICITS TOTALES DE ALMACENAMIENTO SIN INCLUIR PAPAS,  
SEGUN ALTERNATIVAS PROPUESTAS**

(En toneladas métricas)

AÑOS	Produc. total	Alternativa según % producción comercializ.	Capacid. actual instalada	Déficit	Alternativa Según 50% producción total	Déficit	Alternativa Según 25% producción total	Déficit
(1)								
1968	545.800	288.100	93.500	194.600	292.900	199.400	166.500	73.000
1969	570.800	301.300	93.500	207.800	305.400	211.900	172.700	79.200
1970	607.700	321.500	93.500	228.000	323.900	230.400	182.000	88.500
1971	648.700	348.200	93.500	254.700	344.400	250.900	192.200	98.700
1972	710.800	380.700	93.500	287.200	375.400	281.900	207.700	114.200
1973	784.500	422.200	93.500	328.700	412.300	318.800	226.200	132.700

NOTA: (1) Incluye tanto la producción nacional de trigo, cebada, maíz y arroz, como la importación de 40.000 toneladas métricas de trigo que sería necesario para cubrir la demanda interna de este producto.

FUENTE Y ELABORACION: Junta Nacional de Planificación.



### III. COSTOS Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA DE ALMACENAMIENTO (1)

A fin de establecer la magnitud de las inversiones, con objeto de poder estimar el plan de financiamiento requerido, en el presente capítulo se señalan, a título indicativo y meramente aproximado, los costos previstos para la realización de un programa parcial de almacenamiento de cereales.

El haber considerado, para una primera fase, únicamente los cereales, no quiere decir que se desconozca la necesidad de almacenar otros granos, como fréjol, arveja y habas; estos productos deberían ser tomados en cuenta para una segunda etapa del programa.

Los cálculos consignados se refieren a instalaciones modernas y racionalmente proyectadas, provistas de todos los equipos indispensables para su mejor funcionamiento y aprovechamiento.

#### 1. Tipos de instalaciones a construir.

La construcción de silos totalmente mecanizados da buenos resultados en aquéllos casos en que han de manipularse grandes cantidades de productos, por períodos breves en una sola temporada, es decir cuando el equipo mecánico de carga y descarga del producto puede ser utilizado muchas veces en un año. En cambio, cuando deben ensilarse cantidades de limitada importancia por un período mayor de seis meses, o bien en cantidades separadas, el costo de almacenamiento en silos mecanizados resulta elevado, pues no es posible llegar a una utilización integral y económica del equipo mecánico de carga y descarga.

Estos aspectos deberán tomarse en cuenta a la hora de decidir sobre la localización, capacidad unitaria y equipamiento de las plantas de almacenaje, a fin de que la relación beneficio-costos resulte conveniente para los intereses generales del país.

---

(1) Los cálculos de costos probables de un programa de almacenamiento, fueron proporcionados por el Ing. Alfonso Muñoz, Experto de Naciones Unidas. (UNIDO).

## 2. **Parque de automotores.**

El buen funcionamiento de un servicio de almacenamiento público dependerá, además, de la posibilidad de dotar cada planta de silos de un propio parque de auto-vehículos para el normal desarrollo de las operaciones de transporte de los productos, desde los sitios de producción a los silos y de éstos hacia los centros de distribución y mercadeo y hacia los establecimientos de procesamiento e industrialización respectivos.

Sin embargo, en consideración a que se provea de fuentes de trabajo a las empresas de transporte de carga nacionales, se podría contar con estos servicios mediante la suscripción de adecuados contratos entre los transportadores y la entidad responsable de los silos.

## 3. **Plan de inversiones.**

En el cuadro número 14 quedó establecido que la meta de producción de cereales (trigo, cebada, maíz y arroz) para 1973, incluyendo 40.000 toneladas métricas de trigo importado, sería de 784.500 toneladas métricas. Si de este volumen se considera el 50 por ciento para fines de almacenamiento, se tendría una capacidad proyectada en silos de 392.250 toneladas, de las cuales habría que descontar la capacidad actual existente en silos y bodegas, que es de 93.500 toneladas, dando una demanda efectiva del almacenaje de 298.750 toneladas métricas.

Este volumen de cereales debe ser almacenado en dos tipos de silos, de acuerdo con la ubicación que las conveniencias aconsejen; es decir, a) silos **regionales** de concreto, con una capacidad total para 179.250 toneladas; y, b) silos **locales** de estructura metálica con capacidad total para 119.500 toneladas.

### 3.1 **Costos unitarios y globales.**

De acuerdo con los precios de los materiales de construcción a utilizarse en los silos propuestos, se puede "a priori" estimar los siguientes costos por tonelada a almacenar:

- a) Para los silos regionales . . . US\$ 55.0 por tonelada.
- b) Para los silos locales . . . . . US\$ 35.0 por tonelada.

De este modo, el costo global del programa (para un 50 por ciento de las disponibilidades de producción en 1973) sería el siguiente:

a)	Silos regionales . . . (179.250 ton.)	US\$ 9.858.750
b)	Silos locales . . . . . (119.500 ton.)	US\$ 4.182.500
COSTO TOTAL: . . (298.750 ton.)		US\$ 14.041.250

### 3.2 Financiación.

La ejecución de un programa de esta naturaleza demandará un apreciable monto de inversiones, las que deberán provenir, de manera destacada, de fuentes externas, pero también de origen nacional. La posible distribución de tales inversiones será:

#### a) Aporte Nacional.

—	Terrenos y habilitaciones . . . . .	US\$ 149.375
—	Edificaciones . . . . .	US\$ 1.702.875
	Gastos de montaje . . . . .	US\$ 597.500
TOTAL: . . . . .		US\$ 2.449.750

#### b) Aporte Externo.

—	Maquinaria y equipo . . . . .	US\$ 11.442.125
—	Supervisión y puesta en marcha .	US\$ 149.375
TOTAL: . . . . .		US\$ 11.591.500

## 4. Primera Etapa del Programa (1970-1972).

En razón de que los problemas del almacenamiento de granos deben resolverse conjuntamente con otros aspectos concomi-

tantes a éste, como por ejemplo: políticas de mercadeo y de precios, normas, pesas y medidas, etc., se cree prudente iniciar la resolución de tales problemas sobre bases modestas. Por ello, se deberá considerar al programa nacional en etapas sucesivas de ejecución.

Una **primera etapa** podría consistir en abordar el 25 por ciento de la producción prevista para el año de 1973, que será de 196.125 toneladas métricas; si se descuenta la capacidad instalada actual (93.500 toneladas métricas) queda un déficit por almacenar de 102.625 toneladas.

La distribución del almacenaje se hará mediante dos tipos de construcciones: a) silos **regionales** que den cabida a un 60 por ciento del volumen considerado para esta etapa (61.575 toneladas métricas); y, b) silos **locales** que cubran el restante 40 por ciento (41.050 toneladas métricas).

Los silos **regionales** deberán estar ubicados en ciudades principales que constituyan centros importantes de mercadeo o industrialización de los productos, o empalmes camineros o ferroviarios. Sus características principales serán: celdas de concreto armado, al igual que casa de máquinas, talleres de servicio y oficinas. Incluiría equipo compuesto por: elevador, limpiador, secador, pesador, transportador de carga y descarga, control de temperatura y humedad, fumigación, envasadora y laboratorio.

Los silos **locales** estarán ubicados en los centros principales de producción o lugares poblados aledaños. Sus características más destacadas serán: celdas metálicas desarmables, igualmente edificios de servicios generales y oficinas. El equipo consistirá en: elevador, pesador, transportador, fumigador y desgranador.

#### 4.1 Estimación de costos según el tipo de silo.

El costo unitario, como queda establecido en el acápite 3.1, variará de acuerdo con el tipo de silo.

4.1.1 Para el caso de silos **regionales**, los que deberán absorber unas 61.575 toneladas, los costos unitario y total pueden descomponerse así:

### Costo por tonelada métrica de capacidad.

—Terrenos . . . . .	US\$ 0.50
—Edificios . . . . .	US\$ 9.50
—Montaje y supervisión . . . . .	US\$ 2.50
—Maquinaria y equipo . . . . .	US\$ 42.50

COSTO UNITARIO TOTAL: . . . . . US\$ 55.00

Volumen a almacenar . . . . . 61.575 toneladas métr.  
COSTO TOTAL: . . . . . US\$ 3.386.625

4.1.2 Los silos **locales** almacenarán unas 41.050 toneladas métricas, de los cereales considerados; sus costos, tanto unitarios como globales podrían distribuirse de este modo:

### Costo por tonelada de capacidad.

—Terrenos . . . . .	US\$ 0.50
—Montaje y supervisión . . . . .	US\$ 2.50
—Maquinaria y equipo . . . . .	US\$ 32.00

COSTO UNITARIO TOTAL: . . . . . US\$ 35.00

Volumen a almacenar . . . . . 41.050 ton. métr.  
COSTO TOTAL: . . . . . US\$ 1.436.750

Resumiendo las inversiones requeridas serían repartidas en la siguiente forma:

—Silos Regionales . . . . .	US\$ 3.386.625
—Silos Locales . . . . .	US\$ 1.436.750

TOTAL INVERSIONES: . . . . . US\$ 4.823.375

Volumen total a almacenar . . . . . 102.625 ton. métr.  
COSTO PROMEDIO POR TONELADA: . . . . . US\$ 47.00

## 4.2 Calendario de Inversiones:

En vista de la importancia que el problema del almacenamiento representa para el desarrollo del sector agrícola en particular, y de la economía nacional en general, se confía que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), o cualquiera otra institución crediticia, aprobará y entregará al Gobierno del Ecuador una línea de crédito que permita cubrir, por el momento, una parte sustancial de las necesidades que en esta materia siente y reclama el país.

En tal virtud, se propone el siguiente **calendario de inversiones** a realizarse desde el año 1970 a 1972.

AÑOS	—EN DOLARES AMERICANOS—		
	Silos Locales	Silos Regionales	TOTAL
1970	574.700	1.354.650	1.929.350
1971	574.700	1.354.650	1.929.350
1972	287.350	677.352	964.675
<b>TOTALES:</b>	<b>1.436.750</b>	<b>3.386.625</b>	<b>4.823.375</b>

4.2.1 Los **aportes de inversión** para cumplir la primera etapa en mención, podrían distribuirse así:

AÑOS	—EN DOLARES AMERICANOS—		
	Nacional	Extranjero	TOTAL
1970	336.671	1.592.679	1.929.350
1971	336.671	1.592.679	1.929.350
1972	168.335	796.340	964.375
<b>TOTAL:</b>	<b>841.677</b>	<b>3.981.698</b>	<b>4.823.375</b>
	(17,45%)	(82,55%)	(100,00%)

## 5. Segunda Etapa.

Una segunda etapa comprendería la construcción de silos tanto regionales como locales, que permitan llenar las necesidades de almacenaje de otro 25 por ciento del volumen total de la producción nacional de cereales previsto para 1973 (196.130 toneladas métricas), con lo cual se satisfaría el déficit de almacenamiento de un 50 por ciento de dicha producción. Igualmente se deberá encarar el almacenaje de leguminosas de grano, especialmente fréjol, arveja y habas, cuyo 25 por ciento del volumen previsible para 1973 será alrededor de 25.000 toneladas, con lo cual la demanda efectiva total sería de 218.730 toneladas para esta etapa del programa.

Si de este total se estima que un 60 por ciento debería almacenar en silos **regionales**, habida cuenta de que su costo unitario siga siendo de US\$ 55.0, se requeriría una inversión de US\$ 7.218.200.

El 40 por ciento del volumen de producción a almacenar en esta etapa, según la hipótesis utilizada, debería destinarse a silos **locales**, cuyo costo por tonelada sería de US\$ 35.00, lo que significaría un requerimiento de inversión de US\$ 3.062.150.

En total, entonces, el monto de inversiones para esta fase del programa propuesto podría ser de US\$ 10.280.350.

El cumplimiento de esta etapa podría tener lugar en el período de 1975 a 1980, lo que permitiría al país y al organismo encargado de la administración de los silos, el aplicar las experiencias recogidas en el manejo de los silos construídos en la etapa primera.

Por el momento, parece prematuro plantear una distribución del monto de inversión requerida para esta fase, ya sea de origen externo, ya de fuente nacional.

## 6. Almacenamiento de papas.

El almacenamiento de este producto presenta características muy peculiares, de manera particular en su diseño y construcción, así como también en su operación y manejo, que difie-

ren notablemente frente a las plantas de almacenamiento de cereales y otros granos. Esta circunstancia obliga a tratarlo separadamente.

### 6.1 Tipos de instalaciones a construir.

Teniendo en cuenta que la función principal del almacenamiento de la papa en Ecuador habrá de ser fundamentalmente la de conservar el producto por cortos períodos, se ha desechado el sistema de la conservación con frío artificial cuyo costo es por lo general proporcionalmente superior al valor del producto mismo.

Se propone por lo tanto la adopción de dos tipos de instalaciones:

**Tipo A.**—Almacenes con una capacidad de aproximadamente 300 toneladas métricas, a adoptarse en el caso de iniciativas procedentes de grandes productores que actúen aisladamente, o de pequeños productores asociados. Estos almacenes serán de mampostería y el único requisito técnico que deberán poseer a los fines de la conservación del producto, será el de una buena ventilación; la circulación del aire podrá ser automatizada e intensificada mediante un sistema de bocas de aspiración colocadas al nivel del piso y una serie correspondiente de chimeneas erigidas en el techo.

El costo de dichas instalaciones se estima que alcanzará aproximadamente a US\$ 1.000 cada una.

**Tipo B.**—Instalaciones con una capacidad de aproximadamente 1.000 toneladas métricas, a adoptar por las empresas comerciales o también por agrupaciones de productores. Las características técnicas de estas instalaciones serán, en general, similares a las del Tipo A, pero deberá preverse la subdivisión del espacio interior en varios compartimentos para el almacenamiento de las distintas calidades del producto, y un gran pasillo central de carga y de trabajo.



El costo de estas instalaciones se estima en US\$ 4.500 cada una.

Las experiencias que en torno a este asunto existen en otros países, como Colombia por ejemplo, serán de positiva ayuda para resolver nuestro caso.

## 6.2 Inversiones requeridas.

Según el Plan de Desarrollo Agropecuario, la producción de papas en 1973 será de 340.600 toneladas métricas, de cuyo volumen precisará almacenar un promedio de 20.000 toneladas mensuales, o sea 240.000 toneladas al año, tomando en cuenta que las cosechas de este tubérculo se registran prácticamente durante todo el año. Esto significa que se requiere construir 40 silos Tipo "A", para almacenar el 60 por ciento del producto al mes, o sea 12.000 toneladas mensuales; estas construcciones costarán aproximadamente US\$ 1.000 cada una, lo que da un total de 40.000 dólares americanos para este tipo de silos. Para almacenar y conservar las 8.000 toneladas mensuales restantes, se debería construir 2 silos Tipo "B", cuyo costo unitario será de US\$ 4.500, dando un total de 36.000 dólares.

El resumen de las inversiones necesarias para el almacenamiento de papas es el siguiente.

Silos		CAPACIDAD DE ALMACENAJE AL MES (Toneladas métricas)		Costo (US\$)	
Tipo	Número	Unitario	Total	Unitario	Total
A	40	300	12.000	1.000	40.000
B	2	4.000	8.000	4.500	36.000
COSTO TOTAL: US\$ 76.000					

### 6.3 Plan tentativo de inversiones.

Teniendo en cuenta que la producción de papas destinada al mercado es generalmente típica de las grandes y medianas explotaciones agrícolas, existen las bases lógicas para creer que puede haber un real interés de los productores, tanto aislados como asociados, en responder a la decisión gubernamental de emprender en la construcción de instalaciones de almacenamiento, sobre todo si se financia y destina un renglón especial de crédito para el objeto, a plazos e intereses razonables.

Se estima que probablemente un 70 por ciento de la capacidad de almacenamiento necesaria (14.000 toneladas) podrá ser construída por los productores, de este volumen, unas 10.000 toneladas estarían a cargo de iniciativas individuales y 4.000 toneladas por virtud de iniciativas colectivas (especialmente de medianos o pequeños productores). El remanente de 6.000 toneladas de capacidad de almacenamiento podría construirse a través de iniciativas de sectores ajenos al agrícola.

La iniciación de las construcciones dependerá de la disponibilidad de fondos de origen externo y/o nacional, pudiendo comprender un período de 5 años la fase de construcción de estos silos o almacenes.

Al efecto, es conveniente llevar a cabo una bien planeada divulgación de las ventajas que significa el disponer de modernas facilidades de almacenamiento para productores y consumidores, especialmente, y una promoción a nivel de agricultores e inversionistas, de manera tal que éstos participen decididamente en el programa de almacenamiento, no sólo de papas, sino de los otros productos agrícolas materia del presente documento.

Junio de 1968.

## LUCES Y SOMBRAS DEL MUNDO CONTEMPORANEO

RENE BAEZ TOBAR

Instituto de Investigaciones  
Económicas.

Los acontecimientos que suceden en el mundo —ya sean de carácter económico, político o militar— no son en modo alguno piezas sueltas en el engranaje de la historia, sino que tienen origen en una interacción recíproca de causas y efectos que es preciso reconocerlos y analizarlos. De esto se sigue que una mejor interpretación del presente requiere de una visión retrospectiva y de un enjuiciamiento objetivo de los procesos históricos.

En obsequio a la brevedad, apuntemos críticamente los eventos más trascendentes ocurridos en las últimas décadas y que han contribuido a dar forma a la conflictiva situación del mundo de nuestros días.

A finales del siglo pasado los países de la Europa occidental arribaron a la cima del capitalismo liberal, modo de actividad económica caracterizado por la competencia entre numerosas unidades productivas. Los economistas burgueses no han escatimado alabanzas a ese momento del desarrollo capitalista: se

exalta su "espíritu de aventura", se habla de las "armonías económicas", se cree, en suma, que fue la **belle époque** del capitalismo. A partir de ese momento los países capitalistas más avanzados —continuando el proceso dialéctico de acumulación de capital— entran a la fase monopolista.

En ese tramo de la historia, la principal preocupación de los capitalistas es la eliminación de la competencia; para esto desarrollan diversas combinaciones monopólicas que van desde los "pactos de caballeros" hasta la fusión completa de las empresas, pasando por los pools, cartels y trusts (\*). Sin embargo, la competencia no puede ser eliminada sino que se desplaza a un nivel superior.

La continuación del proceso de acumulación lleva al capitalismo a la fase imperialista, que Lenín la define por los siguientes rasgos (\*):

"1.—La concentración de la producción y del capital, desarrollada hasta una etapa tan alta que ha creado monopolios que juegan un papel decisivo en la vida económica.

"2.—La fusión del capital bancario con el capital industrial y la creación sobre la base de este "capital financiero", de una oligarquía financiera.

"3.—La exportación de capital, como una cosa distinta de la exportación de mercancías, adquiere una importancia particularmente grande.

"4.—Se forman combinaciones monopólicas internacionales de capitales que se dividen el mundo.

---

(\*) El trabajo del profesor Perlmutter, del Centro de Estudios Industriales de Ginebra, señala que para 1988 la economía occidental estará bajo el control de 300 empresas gigantes. *The Economist*. Vol. II, N° 15, Julio de 1968.

(\*) Citado en la obra "Teoría del Desarrollo Capitalista", de Paul Sweezy. Editorial Fondo de Cultura Económica.

“5. —La división territorial del mundo por las mayores potencias capitalistas se hace completa”.

Sintetizando: el capitalismo de competencia o liberal cede su lugar al capitalismo monopolista y éste se desarrolla hasta convertirse en imperialismo.

En este contexto, Alemania que había llegado atrasada al reparto del mundo, desata la primera conflagración de dimensiones mundiales, en 1914. Fue una guerra de corte imperialista, pues pretendía una redivisión del mundo, el dominio de los mercados de exportación e importación y la consecución de mano de obra barata en los territorios en poder de otras potencias colonialistas europeas. Fue la pugna entre grupos rivales de capitalistas la que llevó al tinglado de las naciones al enfrentamiento bélico cuyo saldo trágico se cifra en 10 millones de vidas humanas y en un gasto militar estimado en 208.000 millones de dólares.

El término de la I Guerra Mundial marca el ocaso de la hegemonía británica, el traslado del centro de gravedad del capitalismo a los Estados Unidos de Norteamérica y el nacimiento de la humanidad a la etapa socialista con el triunfo de la Revolución bolchevique en la Rusia zarista.

Derrotada por los aliados, humillada y obligada al pago de fuertes indemnizaciones en el Tratado de Versalles, Alemania se convierte en un excelente caldo de cultivo de sentimientos nacionalistas y revanchistas, sentimientos que fueron hábilmente capitalizados por Adolfo Hitler y su partido nacional-socialista. Este movimiento, de tipo fascista, se sustentó en ideas pseudo-científicas, “epilépticas” como dice Trotsky, funestas para la clase trabajadora y para la humanidad entera. La superioridad racial aria, el espacio vital, la deificación del Estado, son elementos claves del nazifascismo. Sin embargo, toda esa tramoya ideológica fabricada por los servidores del capital financiero no fue más que un desesperado intento de salvar al capitalismo; igual inspiración tuvo el programa del New Deal (Nuevo Pacto) lanzado por Roosevelt para poner coto a la Gran Depresión de los años 30.

Ni el fascismo, que constituye la dictadura más reaccionaria de los capitalistas sobre la clase trabajadora y que pretende eliminar por la fuerza los conflictos de una sociedad de clases, ni el New Deal, que sustentó su política en dádivas a obreros y agricultores, pudieron eliminar las contradicciones del capitalismo. El mismo albur está llamada a correr la proposición johnsoniana de la "great society", que encubre la militarización de la economía, la discriminación racial y los traumatismos psicosociales de una colectividad automatizada que ha creado y se sustenta en falsos valores humanos.

Llegado al poder Hitler, en 1933, y con la connivencia y apoyo de las potencias occidentales, especialmente de Inglaterra, emprende en una vertiginosa carrera armamentista. El velado propósito que animó a los capitalistas occidentales no era otro que servirse del imperialismo germano para destruir a la Unión Soviética, nación que avanzaba en la edificación del socialismo y que, a la sazón, habíase convertido en la permanente pesadilla de los imperialistas europeos y norteamericanos, los mismos que no podían admitir ni creer en la sobrevivencia de un sistema económico que no sea el propio capitalismo.

La Segunda Guerra Mundial se extiende entre 1939 y 1945; los principales contendores son el eje fascista integrado por Alemania, Italia y Japón y los países capitalistas más adelantados de Europa, la Unión Soviética y los Estados Unidos. En realidad, en la II Guerra hay que distinguir tres tipos de lucha simultáneamente: entre imperialistas, fascismo contra socialismo y una guerra colonialista.

Un inmenso holocausto de vidas y un sacrificio gigantesco de recursos fueron el resultado de este segundo enfrentamiento. El epílogo de la guerra fue el nacimiento de la humanidad a la era atómica y una nueva correlación de fuerzas en la arena internacional.

Conforme a la historia se tiene que aceptar que la guerra ha sido una desviación inevitable de la política convencional, o, como señala Clausewitz "es la continuación de la política por otros medios".

El sometimiento y la rapiña de los pueblos atrasados, el agudizamiento de las pugnas entre grupos monopolistas, las carreras armamentistas auspiciadas por los grandes trusts productores de material bélico, la enconada controversia con el socialismo, etc., son pruebas de la agresividad innata del capitalismo, siempre proclive a desarrollar las semillas fascistas que subyacen en su esencia. Rosa Luxemburgo enjuicia acertadamente este fenómeno: "si consideramos la historia como fue —no como pudo o debió haber sido— debemos convenir que la guerra ha sido un rasgo indispensable del desarrollo capitalista".

El capitalismo "tranquilo, razonable, sosegado" de Sombart, pierde toda significación ante las doctrinas estratégicas norteamericanas del "destino manifiesto", de las "fronteras ideológicas", que han dado pábulo a una diplomacia de la violencia y chantaje y a intervenciones militares directas como en Vietnam, Laos, Indonesia, Congo, República Dominicana, Panamá, etc.

Después de la segunda guerra, y por efecto de una curiosa interpretación del Acuerdo de Yalta, el mundo se divide en dos grandes bloques: de un lado la llamada democracia occidental y su respectiva "esfera de influencia", este bloque cae bajo la férula política, económica y militar de los Estados Unidos de América, y, por otro, encontramos al bloque comunista, cuya dirección asume la Unión Soviética y se integra con los distintos países de la Europa central y oriental en los cuales habíanse impuesto los movimientos políticos inspirados en el marxismo-leninismo.

El "empate nuclear" entre los Estados Unidos y la Unión Soviética les lleva a concertar una entente conocida como la coexistencia pacífica; transitoriamente se pone punto final al forcejeo político y diplomático denominado guerra fría. Pero ese acuerdo ruso-americano, que dio lugar a un sistema bipolar en la política internacional, viene siendo bombardeado desde distintos ángulos. Veamos los fenómenos más recientes que han venido a resquebrajar el espíritu primario de la coexistencia pacífica:

La República Popular China, la nación más grande del mundo con sus 700 y más millones de habitantes, cuestiona la co-

existencia pacífica aceptada por los soviéticos y acusa a los gobernantes rusos de revisionistas de los principios de Marx. Desde el punto de vista de la China de Mao, no se puede transigir con un enemigo que se empeña en realizar la agresión. Vale advertir que la China, en apenas dos décadas de socialismo, consigue un espectacular desarrollo de su economía logrado principalmente por la puesta en marcha de su "Gran Salto Adelante" y refuerza sus argumentos con un respetable arsenal atómico que ha obligado a alimentar las líneas defensivas tanto a los Estados Unidos como a la URSS.

Pero el cisma sino-soviético no es la única sombra que enturbia la paz mundial al dejar fisuras que son aprovechadas por el imperialismo, pues países como Yugoslavia, Albania, Rumania y Cuba, realizan una política exterior divergente de la del Kremlin, y edifican sus sociedades socialistas ateniéndose a particulares interpretaciones del marxismo. Esto produce escozor en Moscú y sus satélites leales y ha llevado a desafortunados desenlaces como los de Hungría y Checoslovaquia.

Ahora, si en la esfera socialista hemos advertido síntomas de fricción, es indiscutible que el mundo capitalista se convulsiona en un evidente proceso de descomposición.

La Francia gaullista no acepta la política norteamericana ni en Europa ni en el Vietnam, divergencias que han puesto en entredicho a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Sus coloquios con Moscú y Pekín enojan más a los norteamericanos. Francia parece aspirar a convertirse en una especie de poder compensador en la disputa Este-Oeste y en líder del Tercer Mundo, pero sin contar con la potencialidad militar y económica que es lo único que cuenta como método de persuasión-disuasión. La repulsa a los anglosajones, el miedo al comunismo y un confuso supranacionalismo europeo, constituyen elementos adicionales de la actual política francesa.

La Alemania Federal, convertida en principal peón del imperialismo norteamericano en Europa, persiste en su rearme y no deja de soñar en su ingreso al "club atómico" y en ejercer el papel dominante en la Europa occidental. La resurrección del



fascismo, disfrazado de Nacional Democracia, es síntoma concluyente que la locura del III Reich tiene sus empedernidos seguidores, y atiza el fuego en una región que se ha convertido en el principal campo de dirimencia entre los grupos monopolistas y las fuerzas del socialismo.

Inglaterra, desplazada a la condición de potencia de segunda clase, marginada del Mercado Común Europeo, se encuentra por el momento ocupada en dismantelar su carcomido imperio y en un reexamen de su participación en la política mundial. Parece ser que la historia le ha reservado el papel de aliado incondicional de los Estados Unidos.

Sería demasiado largo emprender un análisis de los principales focos y motivos de intranquilidad, sin embargo: la proliferación de armas nucleares y las desenfrenadas carreras armamentistas; la violencia, la explotación y el racismo sembrados por los colonizadores y neocolonizadores a lo largo y ancho del Tercer Mundo (cuya manifestación más alta es el ultrarreaccionario **apartheid** impuesto por minorías blancas en el Africa negra); los complejos psicológicos de agresión y frustración desarrollados por las sociedades tecnológicas, etc. dibujan un oscuro panorama a las aspiraciones de paz. En realidad, una paz verdadera será posible únicamente en un mundo en que hayan desaparecido los motivos para la guerra.

Tratemos de insertar la cuestión del subdesarrollo económico en el marco de la política y economía mundiales. Pero, antes vale la pena analizar la naturaleza del problema y, primeramente, su aparecimiento en los foros internacionales.

Al atraso y miseria execrables en que viven los habitantes del Hemisferio Sur del planeta —territorios localizados en Asia, Africa y América Latina— se le conoce en el lenguaje político, económico, sociológico con el eufemismo de subdesarrollo. Constituye sin lugar a dudas el "descubrimiento" más importante en lo que va del siglo, pues implica el reconocimiento de una tremenda situación de la mayor parte de la humanidad. No es desde luego un fenómeno nuevo, y sin temor a error cabe señalar que siempre habrá subdesarrollo si se habla en términos compa-

rativos de nivel de vida entre naciones o regiones. El meollo del asunto está en que antes se consideró al **progreso económico** como patrimonio exclusivo de las naciones europeas, Estados Unidos, Canadá, Australia y otras regiones habitadas por blancos. El resto de naciones constituían la plétora de "territorios coloniales" para los cuales el estancamiento, la explotación y la pobreza "debían" ser cosas normales, que no habían de preocupar a nadie . . . ni siquiera a sus propias víctimas.

Diversos acontecimientos ocurridos en las últimas décadas, como la Revolución Rusa (1917), el derrumbe de los imperios coloniales y el nacimiento en esos mismos territorios de estados formalmente independientes, el apareamiento de las democracias populares en Europa, el increíble desarrollo de los medios de comunicación, la creación de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, y, más recientemente, el "hecho cubano", tuvieron la virtud de trastocar el antiguo módulo de mirar el atraso y la explotación de los pueblos. Los problemas del desarrollo y subdesarrollo han pasado en nuestros días a convertirse en un centro de interés de los gobiernos y de la **intelligentzia**, aún en los mistificados pueblos asiáticos, tradicionalmente partidarios de buscar la felicidad por vía de eliminar las necesidades materiales.

De resultados de los diversos acontecimientos señalados y de los fermentos ideológicos que los dieron lugar, la necesidad de liberación y progreso viene ganando terreno en la conciencia social de las masas humanas preteridas y sojuzgadas, de los "condenados de la tierra" como las denomina Fanon.

Mas, en medios vinculados al sistema capitalista mundial, se ha tenido que soportar una verdadera marejada de ideologías, doctrinas y teorías sobre la materia, tendientes no precisamente a dilucidar su esencia sino a desviar la atención de las causas reales del atraso, es decir, a una alienación de la opinión pública. El mal disimulado propósito que anima a toda la literatura **reformista** es la defensa a ultranza del capitalismo, su celestina democracia representativa y de los gobiernos "fuertes" favorables al imperialismo.

Por motivos de espacio y tema no se emprenderá en este comentario una revisión en profundidad del pensamiento económico respecto del desarrollo y subdesarrollo. Señalaré únicamente que hay dos corrientes perfectamente diferenciadas:

La primera, de la que se insinuó algo en las líneas anteriores, se la conoce como **reformismo** o **desarrollista**. Esta corriente —profusamente difundida en nuestro medio **pari passu** que ha inspirado superficiales políticas económicas— fundamenta sus razonamientos en una visión epidérmica, vulgar e interesada de la realidad social. Considera al sistema feudal-capitalista como un orden susceptible de mejoramiento a través de una serie de “reformas estructurales” y una reafirmación de las instituciones “democráticas”. Es decir, para los economistas burgueses y más teóricos del reformismo, son los grupos de presión, las clases medias y las potencias colonialistas las que formarían una **force de frappe** contra las causas y causantes del subdesarrollo. Habría que recordar a los obcecados defensores del reformismo que ningún grupo social está dispuesto al suicidio, esto es antinatural, y la historia aporta un rotundo mentís a sus razonamientos.

Las políticas preconizadas por los reformistas tienen como denominador común la sobrevivencia de los esquemas capitalistas y precapitalistas de producción, pues, sus pseudo recetas —como veremos más adelante— no pueden llegar a una alteración de la macroestructura en que se asienta el fenómeno del subdesarrollo.

El pecado original de las concepciones no marxistas del desarrollo y subdesarrollo radica en que parten de una teoría económica que se sustenta en la relación hombre-cosas, es decir desdeñan el carácter social de las actividades productivas y de distribución; desvirtúan el papel del Estado burgués —verdadero cancerbero de la propiedad privada, la misma que la consideran una categoría jurídica permanente—; no conciben la lucha de clases que velada o abiertamente tiene que existir por la contraposición de intereses en los modos capitalista, feudal y esclavista; soslayan el carácter apendicular de las economías del Tercer Mundo, ligadas inextricablemente a las metrópolis por vías del

comercio, el capital financiero, la técnica y hasta las concepciones políticas, religiosas y morales.

En síntesis, asistimos a una pavorosa desarticulación y desorientación de la ciencia económica burguesa que, consciente o inconscientemente, deforma "la realidad hasta la caricatura", para utilizar la frase de Marchal. Tal estado de la economía política dominante en nuestro medio es explicable por la intención subyacente de mantener la polarización de la riqueza y la miseria. Es deplorable que esta nueva escolástica —manoseada y envilecida cada vez más por las élites gobernantes y por los servidores académicos del imperialismo— sea el aroma espiritual cún en los recintos universitarios más democráticos.

La segunda corriente, denominada **revolucionaria**, se encuentra en su fase formativa, esto no es óbice para describir sus contornos generales. Un amplio horizonte se abre a la teoría revolucionaria del subdesarrollo y se viene enriqueciendo aceleradamente con estudios objetivos de la intelectualidad de vanguardia del Continente.

La corriente revolucionaria del subdesarrollo juzga a éste como trasunto de las relaciones de producción en un contexto espacio-tiempo determinado. El subdesarrollo viene a ser una cuestión estructural. Veamos el concepto marxista de estructura:

"En la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la **estructura económica** de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social" (\*)

Partiendo de esta premisa de índole general, la teoría revolucionaria define el subdesarrollo actual de extensas zonas del

---

(\*) Contribución a la Crítica de la Economía Política. Carlos Marx.

mundo como una situación provocada por la coexistencia de estructuras precapitalistas y capitalistas internas y externas, mismas que entraban el desenvolvimiento de las fuerzas productivas determinando un cuadro de postración y miseria de vastos sectores sociales.

Visto así a grosso modo el problema, el desarrollo económico —dialécticamente la “negación del subdesarrollo”— impone la necesidad de terminar con las relaciones de producción imperantes (que son las que frenan el desarrollo de las fuerzas productivas). Siendo el Estado burgués el sustentáculo de las relaciones antagónicas de producción que permiten el aprovechamiento de la plusvalía por reducidos grupos de parásitos sociales, la tarea revolucionaria tiene que centrarse a una lucha con los sostenedores y beneficiarios de esa superestructura social. En otras palabras, el “salto dialéctico” de un status de subdesarrollo a otro en que sea posible el desarrollo, implica **prima facie** la lucha y el triunfo de la vanguardia revolucionaria del pueblo sobre las fuerzas reaccionarias.

El proceso mismo de desarrollo tendría lugar como resultante de la organización de la sociedad sobre relaciones no antagónicas, sobre relaciones de cooperación y esfuerzo tendientes a conocer y dominar las leyes de la naturaleza y las leyes de la sociedad, es decir, bajo un esquema socialista concomitante con las singularidades de cada país.

La cuestión del subdesarrollo se encuadra en el marco de la política internacional, desde que el imperialismo norteamericano, en su calidad de beneficiario y causante del atraso de nuestros pueblos, se ha autoerigido en policía del “mundo libre”, y bajo este membrete está dispuesto a desatar “guerras locales” a pretexto de defender su seguridad nacional y la democracia occidental y cristiana, sistema éste cuya principal regla de juego es —como dice Mikes— “no interferir en la interferencia” del capital monopolista estadounidense.

El triunfo de la Revolución Cubana (1959) fue el elemento catalizador en el proceso de conformación de una ideología revolucionaria más consecuente con la realidad latinoamericana,

pues, marca en su sitio la línea divisoria en el aspecto político: la izquierda tendrá que ser fundamentalmente marxista y anti-imperialista, en tanto que las fuerzas reaccionarias se encontrarán ubicadas desde las posiciones reformistas de centro-izquierda hasta los movimientos derechistas más recalcitrantes.

La réplica de Washington al nuevo panorama político-ideológico dibujado por la Revolución Cubana, fue la tristemente célebre Alianza para el Progreso (1961): una especie de reflejo condicionado del gobierno estadounidense en momentos que estimó llegada la "hora cero" al continente latinoamericano. A los siete años de lanzado el programa, con un fabuloso despliegue propagandístico, existen sobrados elementos de juicio para proclamar su total fracaso. El hecho que la Alianza, como panacea para resolver nuestros males sociales y económicos, sólo se encuentre ya en la cabeza de los más necios especímenes de la democracia representativa, es prueba inequívoca de su término por consunción.

Sin embargo, el resultado de la Alianza no fue totalmente negativo, pues, por un "efecto boomerang" puso al desnudo toda la falacia de la "ayuda" norteamericana y la inocuidad de sus recetas reformistas.

Una radiografía de la Alianza hace ver lo siguiente:

En primer lugar trató de dar un cariz de generosidad y altruísmo a los programas denominados de **asistencia económica**, que comprende préstamos e inversiones, comercio y servicios técnicos.

Esta **sui generis** asistencia resultó un burdo disfraz a las exportaciones de capital (inversiones directas y créditos a los gobiernos), que —conforme se indicó antes— constituyen un rasgo inherente al capitalismo en su fase imperialista. Los empréstitos han sido siempre un eficaz método de sometimiento de los gobiernos, ejércitos regulares y pseudo-intelectualidad, en tanto que las inversiones directas son el instrumento más adecuado para asegurar el dominio de mercados, el control de materias primas estratégicas y para mantener una elevada tasa de plusvalía (tasa de explotación) en la propia metrópoli. En rea-

lidad, desvincular los movimientos de capital de la historia sigloventina, sería eliminar de un tajo toda la **raison d'etre** de la política internacional.

Basta señalar que la deuda pública de América Latina a los distintos organismos financieros internacionales se duplicó entre 1960 y 1966, para darnos cuenta del verdadero espíritu de la Alianza. Y, lo que tenía que suceder: nuestros gobiernos se han acostumbrado a esta droga que, al tiempo que destruye las fuerzas productivas nacionales por efecto del gravoso servicio de amortización e intereses, lesiona los principios de soberanía y autodeterminación.

Respecto de la inversión directa un estudio del economista brasileño Celso Furtado señala que en la actualidad del 50 al 75% de la industria dinámica de la América Latina depende del capital externo, especialmente norteamericano (\*). La integración económica del continente, bajo el molde propuesto, calurosamente aplaudida por sectores políticos mediatizados, no tendría otro efecto que crear sobre inconsistentes economías nacionales, un amplio corredor para la libre movilización de los capitales yanquis. Para los países más atrasados de la zona esto significaría tener que renunciar a sus intereses nacionales en materia de industrialización en aras de un esquema de división internacional del trabajo, esquema que transferiría a nivel regional la actual división de naciones industrializadas y naciones productoras de bienes primarios. Todas las opciones para el desarrollo de los países latinoamericanos pasarían a ser administradas directamente por el capital monopolista estadounidense. En síntesis, la integración propuesta equivale a una cesión del residuo de soberanía a favor de fuerzas extrañas a la región.

Los problemas referentes al comercio exterior de los países latinoamericanos continúan sin resolución. En verdad, la Alianza para el Progreso ni siquiera tocó esta cuestión, sin embargo, no

---

(\*) La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus proyecciones en América Latina. Revista del Instituto de Estudios Internacionales, Nos. 3 y 4. Santiago de Chile.

puede dejar de señalarse que el deterioro en los precios de los productos básicos que exporta la región ha superado el monto de recursos financieros recibidos en calidad de préstamos. El fracaso de las dos conferencias sobre comercio y desarrollo auspiciadas por la ONU y los resultados de la Rueda Kennedy, verificada a la sombra del GATT, destruyen las ilusiones de los más optimistas espectadores de las negociaciones comercial-aduaneras. El comercio internacional sigue actuando como una bomba de "transfusión inversa" de capitales, en otros términos, el progreso de las naciones industrializadas sigue alimentándose de la explotación del trabajo y de las riquezas naturales del mundo subdesarrollado.

Los programas de asistencia técnica han venido a constituir un expeditivo medio para el reingreso de los préstamos a las metrópolis y para encubrir labores de espionaje a favor del imperialismo. La característica más notable de los "expertos" internacionales es un enciclopédico desconocimiento de las realidades nacionales de Latinoamérica.

Pero, centrémonos en el aspecto reformista de la Alianza. Esta debía tener cumplimiento por vías de una planificación indicativa, flexible, democrática (sugestivos nombres para un nuevo fetiche).

El término planificación económica supone la elaboración y puesta en marcha de un conjunto racional de medidas y decisiones, tomadas de un número mayor de alternativas de inversión, de utilización de recursos humanos y materiales, con el propósito de aumentar la productividad de la mano de obra y el grado de bienestar social. Entendida así la planificación, ninguna persona de buena voluntad y que se preocupe por el adelanto colectivo puede oponerse a esa saludable práctica. Vale la pena esta aclaración para evitar equívocos en el juzgamiento de las ideas expuestas en este comentario.

Mas, la planificación indicativa encierra contradicciones de tal magnitud que si la tecnocracia planificadora se detuviera a pensar serenamente, tendría que convenir que lo realizado hasta ahora en América Latina no ha sido más que una planificación;



en el vacío, una infantil parodia de la planificación socialista. Razonemos nuestro criterio:

En primer lugar, la existencia de planes y programas de desarrollo no implica **per se** que exista planificación, pues, la elaboración de planes y la puesta en marcha de la economía en función de las directrices de un plan son cosas completamente distintas. Vale esta aclaración porque es lugar común —en nuestro medio— confundir y utilizar indiscriminadamente esos conceptos. Sigamos adelante:

En macroestructuras económicas deformadas por el colonialismo europeo, y después de la "Independencia" por sutiles formas de colonialismo, prevalecen modos antagónicos de producción cuya consecuencia es el usufructo del poder económico y político por parte de élites criollas en connivencia con el capital externo. El Estado viene a constituirse, como dice Marx, en el "comité ejecutivo" de ese grupo dominante, y, toda la acción estatal —compulsiva, reguladora o de empresa— se encarrila hacia la defensa de los intereses de los detentadores de la plusvalía (\*).

En este contexto no puede haber una decisión del más alto nivel gubernamental para una auténtica remoción de la estructura económica, pues, conforme se ha repetido **ad nauseum**, ello implicaría una autoeliminación de los grupos de presión. De esto se sigue que toda la acción reformista —con o sin "planificación"— se mueve en el marco de los clásicos métodos de concesión-represión que no llegan a modificar el quid de las relaciones de producción en que se asienta el subdesarrollo.

Existen otras razones secundarias que explican el empantamiento de la planificación indicativa: no existe una determinación exacta de las unidades ejecutoras del plan; los proyectos acusan notables deficiencias; un alto porcentaje de ahorros in-

---

(\*) Según Trotsky: "Quien posee la plusvalía —excedente que produce el trabajador— es el dueño de la situación, posee la riqueza, posee el poder del Estado, tiene la llave de la Iglesia, de los tribunales, de las ciencias y de las artes". El pensamiento vivo de Carlos Marx. Editorial Lozada.

ternos se los dedica a inversiones especulativas y suntuarias y los entes públicos padecen de una endémica penuria de recursos; los préstamos externos significan, desde el principio, una pesada carga difícil de sobrellevar, sin contar la mengua en la soberanía y dignidad de los países prestatarios; exacerbados sentimientos localistas y regionalistas salen a relucir en cuanto los grupos de presión se sienten afectados; y, finalmente, la anarquía, la incapacidad y la corrupción de la administración pública impiden llevar a la práctica modestos programas y proyectos. (En un país latinoamericano se dio el curioso caso de que una vez terminada la "planificación", se cayó en cuenta de la omisión de los proyectos a través de los cuales debía tener cumplimiento el plan. Esto es como querer llegar a la Luna viajando en escobas de bruja).

En lo referente al sector privado la inocuidad de la planificación deviene de la circunstancia que ninguna unidad productiva está dispuesta a comportarse según las directivas del plan, sino que procede de acuerdo a sus propios criterios de valuación de mercados y perspectivas de utilidades. Los planes indicativos nunca han sido ni serán un evangelio para los empresarios, y, lo que es peor, las empresas desconocen en absoluto las metas y directrices de la planificación. Ante esta situación todos los estímulos o incentivos que otorga el sector público al privado quedan virtualmente anulados. ¿Alguien ha oído decir que la empresa A va a dedicarse a producir los bienes x, y o z, porque el plan lo contempla? Peor todavía, ¿algún pequeño productor ha expresado su punto de vista respecto de una proyectada reducción de las áreas bananeras o cafetaleras? Corolario: si los sectores que intervienen directamente en la producción no conocen o no están dispuestos a encaminar su gestión de acuerdo a los designios o esperanzas de los órganos de planificación, ésta se trata, indudablemente, de una entidad ideal, platónica.

Es por esto que, enferma de inanición, la planificación indicativa, con sus diagnósticos, modelos econométricos, tasas y proyecciones, está en tránsito definitivo al cajón de trastos viejos de la historia; naturalmente que las dependencias burocráticas

seguirán existiendo en virtud de la conocida ley de Parkison que reclama la sobrevivencia de las instituciones después del cumplimiento (o incumplimiento) de los fines para que fueron creadas.

Al amparo de la Alianza para el Progreso y de la planificación indicativa cobraron vida las llamadas "reformas estructurales", todas ellas colosales payasadas dignas de la democracia occidental, como se desprende de un somero análisis de su anatomía:

Las reformas agrarias fueron teorizadas y llevadas a la práctica como un entendimiento entre los monopolistas de la tierra y las fuerzas políticas reformistas. En otros casos se consideró como reforma agraria al reparto de zonas agrícolas marginales. Ni las reformas agrarias **negociadas** ni el reparto de tierras erosionadas —verdadera distribución de miseria—, podían alterar la situación de los campesinos.

La reforma agraria ecuatoriana trató de ajustarse a una mixtificación de las dos modalidades señaladas: compra de tierras para reasentamientos y eliminación de formas precarias de tenencia. No es casual que esta reforma naciera con la impronta del fracaso dando por resultado un trago amargo para los campesinos y un cinturón burocrático no menos amargo para el Fisco. Sin embargo, a despecho de sus mentalizadores y corifeos, los trabajadores agrícolas han tomado conciencia que la tierra es para quien la trabaja y que el respeto a la "ley y el orden" no significa más que aceptar una situación de injusticia y pertinaz engaño a su ancestral "hambre de tierra" y la libertad.

Paralelamente a la "puesta en marcha" de la reforma agraria se quiso sanear las finanzas públicas y se proclamó la urgencia de una reforma tributaria. En los limbos burocráticos se gastó una importante —aunque no cuantificada— magnitud de esfuerzos cerebrales. Los resultados constituyen otra decepción: los **lobbies** criollos siguen utilizando los más descarados procedimientos de evasión y defraudación; la recaudación sigue en manos de gente inescrupulosa, inmoral; y, lógicamente, el peso de la financiación sigue recayendo sobre los hombros de las masas

populares por vía de la imposición indirecta, y, en definitiva porque el trabajo es la única fuente que crea valores.

Se reforma los programas y planes de estudio y se sigue educando bajo la divisa del personalismo y utilitarismo. La consigna de los reformadores de la educación no es otra que buscar la consolidación de una moral adecuada a las necesidades de los grupos detentadores del poder y a los imperialistas. Por este camino ni los añejos y parroquiales sentimientos nacionalistas son respetados.

La metamorfosis del **homo sapiens** (hombre que piensa) en **homo consumens** (individuo consumidor) es el signo más característico de las sociedades tecnológicas de occidente, dicho cambio se lo quiere institucionalizar en los países neocolonizados valiéndose de prostituidas prácticas de información colectiva.

En los últimos años los imperialistas y sus agentes sacan a relucir las repugnantes ideas del oscurantista clérigo Robert Malthus, sobre el crecimiento de la población. De este modo el control de la natalidad se convierte en el nuevo canto de sirena de las fuerzas reaccionarias coaligadas con el innoble propósito de encadenar la capacidad procreativa del hombre subdesarrollado.

No se niega que un acelerado ritmo de crecimiento de la población ocasione un agudizamiento de las precarias condiciones de vida de amplios segmentos de nuestras sociedades, mas, hacer del crecimiento de la población un factor causal del subdesarrollo refleja una mala intención o una ignorante interpretación de la realidad socio-económica. El neomalthusianismo pone al descubierto todo el fariseísmo de las políticas neocolonialistas.

No es ningún secreto que la ciencia está en capacidad de elevar la producción de alimentos para una población 10 o más veces mayor que la actual, tampoco es desconocido que enormes cantidades de alimentos tienen que ser destruidas para mantener los precios en el mercado internacional, sin embargo se insiste en esa política canibalista aún en países donde la explotación de la tierra se realiza en escala mínima. El cinismo imperialista no conoce límites en estos asuntos: se llega a condicionar su famosa "ayuda" a la adopción de "políticas de población" por parte de

los países latinoamericanos. El inconfesable propósito de los propugnadores del control natal es impedir que el aumento del "ejército de desocupados" se convierta en elemento detonador en el proceso revolucionario que vive el Tercer Mundo.

Las clases dominantes y sus ideólogos teorizan, ensayan y fracasan en reformas y contrarreformas en los distintos órdenes de la vida social. El reformismo es el nuevo culto de la burguesía y pequeña burguesía en un desesperado esfuerzo por inmovilizar la historia. Los espíritus alienados por el mito reformista se han convertido en el reino del caos, son los demiurgos de las contradicciones más monumentales en la teoría y en la praxis.

La tarea de eliminación para siempre de la subalimentación, el analfabetismo, el desempleo, el tugurio, la delincuencia, la prostitución, el alcoholismo, tienen que asumirla las masas populares dirigidas por una vanguardia revolucionaria. Igualmente otras enormes conquistas, como ser la planificación económica racional, la investigación científica para una mejor aplicación de los recursos naturales, la organización jurídica de la sociedad sin clases, nuevas y elevadas concepciones en el arte, la moral y la cultura, serán subproducto de las inquietudes e iniciativas del pueblo.

La sublimación de la sociedad, la ruptura con un pasado y un presente de engaños, ignominias y miserias, suponen una conciencialización de los procesos históricos, una devoción suprema a las causas populares y un esfuerzo diario tendiente a nuestra propia superación intelectual.

Reconocidas las dificultades de las luchas populares, todo hace pensar que nos encontramos en los umbrales de una nueva edad, de la edad humana de la humanidad. O, como dice Sartre: "el Tercer Mundo está creando una humanidad de superior calidad".

De las disciplinas sociales se ha dicho que son las "ciencias lúgubres", esta afirmación puede tener un fondo de verdad, pero si las despojamos de todo contenido de clase se transforman en el camino seguro para una real comprensión del hombre frente a sus semejantes y para despojar de la "hoja de parra" al tras-

nochado humanismo occidental que dice defender al hombre mientras más lo denigra y envilece.

El frente de lucha está abierto hoy más que nunca: voces amarillas, negras y mestizas se levantan para protestar por una vida que no ha sido más que una continua agonía. La violencia sembrada por los colonizadores y neocolonizadores está girando en redondo con una fuerza incontrolable que les llevará a su propia destrucción. Apoyar y formar parte de ese torrente, constituye el más grande imperativo moral de los hombres consecuentes con la causa de la humanidad.

# ARMONIZACION FISCAL

WOLFGANG RIENNER

## 1.—EL CONCEPTO DE ARMONIZACION

1. El concepto de armonización forma parte del concepto más general de integración económica.

La integración económica, como el establecimiento de una zona de libre comercio, buscan la eliminación de tratamientos distintos entre las partes integrantes de la nueva zona económica.

La eliminación de tratamientos distintos puede comprender tres aspectos:

- a) Eliminar barreras tales como tratamientos distintos para personas, bienes y transacciones nacionales por una parte y no nacionales, por otra.
  - Restricciones directas. Se refieren directamente al intercambio, por ejemplo restricciones cuantitativas, aranceles.
  - Restricciones indirectas. Afectan el intercambio sin referirse directamente a él. Tales pueden ser algunas prescripcio-

- nes sanitarias y otras exigencias administrativas, los subsidios a la producción interna, el control de precios.
- b) Restricciones de carácter privado. Por ejemplo carteles y monopolios. Por sus características pueden asimilarse al grupo anterior.
  - c) Efecto de diferencias entre sistemas de normas nacionales. Se trata de diferencias entre normas administrativas o legales.

La primera categoría —la eliminación de barreras directas— corresponde a la noción de la integración económica y, a la vez, al concepto clásico del libre comercio.

La eliminación de restricciones privadas y sobre todo la armonización, corresponden específicamente al concepto de integración económica.

Así se transparenta que la noción de integración, en contraposición con la noción clásica de libre comercio, toma en cuenta la influencia de normas estatales: el concepto 'integración' ya no supone el estado vigilante nocturno, sino reconoce su influencia cabal en la vida económica de los países.

Se podría pensar en paliar por medio de compensaciones los efectos de diferencias entre sistemas de normas nacionales. Sin embargo, no es posible determinar estos efectos con tal precisión que fuera posible eliminarlos por vía de compensaciones. Se pueden eliminar solamente haciendo desaparecer su causa: las diferencias entre normas. Luego insistiremos nuevamente sobre este aspecto.

2. En la práctica, a menudo cuesta distinguir el concepto de armonización del concepto eliminación de restricciones indirectas.
  - a) El efecto de diferencias entre sistemas queda muchas veces superpuesto a efectos de tratamientos distintos entre lo nacional y lo no nacional.
  - b) Muchas veces el efecto característico de un sistema de normas es el efecto discriminatorio. Así, por ejemplo, en las



exigencias de diplomas nacionales, hay una transición gradual entre la medida discriminatoria y el efecto de un sistema de normas.

Se pueden considerar discriminaciones o restricciones indirectas, las que surgen de normas cuyo efecto se condiciona al hecho de ser nacionales o no las personas, bienes o transacciones que reglan.

3. La armonización es un concepto en el cual concurren la apreciación de los efectos y la apreciación de las normas.

Puede parecer tentador apoyarse en primer lugar en la apreciación de los efectos, porque la armonización trata de eliminar y evitar los efectos que las diferencias entre las normas nacionales producen.

En la apreciación de los efectos, el análisis partiría de la realidad observable de dichos efectos. Reconocimos un poco más arriba la influencia cabal del Estado. Es difícil, y en muchos casos casi imposible, aislar los efectos de una medida o de un conjunto de normas, desligándolas del contexto en que se sitúan, del ambiente que engloba la existencia y la actividad del Estado, en un esfuerzo por reconocer, circunscribir y cuantificar esos efectos en función de tal o tales medidas.

Por otra parte, si tratamos de comparar normas nacionales para poner en descubierto los efectos que las diferencias de las de uno y otro país pueden producir, no podemos prescindir del hecho que al mismo tiempo existan diferencias en el desarrollo económico de cada país. Las normas pueden condicionar reacciones distintas de los operadores económicos y crear así desviaciones respecto al desarrollo, a la situación y a la evolución de un mercado único bajo normas comunes.

En este caso, al igual que cuando partimos de los efectos, es difícil analizar las relaciones de causa y efecto.

Sabemos que, por lo menos una parte de estas normas ha de haber difundido su efecto en la economía respectiva. Y si la economía se ha adaptado a esto, los efectos no son los mismos que si se introduce la misma norma donde no existía.

La comparación simple entre normas resulta, pues, muy difícil. Un ejemplo típico es el del impuesto a las compra-ventas. Una vez difundido su efecto y habiéndose producido las adaptaciones consiguientes, hemos observado que un impuesto acumulativo establecido durante varios decenios, perdió gran parte de la nocividad de su estructura.

Es necesario, por consiguiente, llegar a un compromiso entre el análisis que parte de las normas y el análisis que parte de los efectos.

La situación de Europa se caracterizó por la mantención de los grupos opuestos a la armonización que insisten en la necesidad de partir de los efectos, mientras que las instituciones de la integración, como asimismo los economistas, han estado de acuerdo para proceder simultáneamente en el análisis de las normas y de los hechos.

4. Este razonamiento nos lleva también a concluir que la uniformización total e inmediata de las normas puede constituir un tratamiento igual de situaciones desiguales.

La armonización de normas frente a las cuales son importantes las diferencias entre situaciones de los afectados por la norma, sólo puede realizarse conjuntamente en una política estatal que compense estas diferencias.

La forma positiva de tal política será una política de desarrollo al nivel de la zona.

5. Es evidente que los efectos que producen las diferencias entre las normas nacionales serán más sensibles en la medida en que las otras limitaciones al intercambio hayan disminuído.

Este argumento ayuda a establecer una prioridad en las tareas de armonización y la necesidad de operar la armonización de una manera progresiva.

6. Hay que advertir que las normas nacionales pueden apreciarse en lo que concierne a su calidad, sobre todo con refe-

rencia al sistema nacional en su conjunto. En cambio, con miras a la integración, deben apreciarse con respecto a otras normas existentes en los países de la zona y en función del problema de evitar las distorsiones.

7. Desde luego, la armonización puede tomar varias formas:
  - Las normas armonizadas pueden consistir en un común denominador de los sistemas vigentes.
  - Se puede adoptar un sistema de entre los vigentes que se haya reconocido como el mejor; o
  - Se pueden crear nuevos sistemas de 'normas zonales' para la nueva región económica. Estos sistemas pueden ser enteramente nuevos o pueden incluir parte de los sistemas existentes.
8. Definiendo la armonización de esta manera, el concepto cubre una parte amplia del esfuerzo de integración. Armonización sería la substitución de las normas nacionales existentes por normas valederas para la Comunidad. Armonización sería el establecimiento de un arancel común, como asimismo todo esfuerzo de acercar las legislaciones nacionales.

La armonización no puede confinarse a un solo sector y así, la armonización fiscal implica consecuencias para gran parte de la actividad estatal.

## II.—ARMONIZACION FISCAL — ANALISIS GENERAL

El campo fiscal es muy importante y también muy difícil. Trata de la base financiera de la actividad del Estado. La participación estatal en el producto nacional bruto de los países de la Comunidad Europea, alcanza aproximadamente a una tercera parte. (Cuadros Nos. 2 y 4).

El campo fiscal es también importante por la multiplicidad de sectores que incluye y por ser más asequible al análisis cuan-

titativo que la mayoría de los otros sectores que se deben considerar en el esfuerzo de armonización.

Finalmente, el campo fiscal nos ofrece un análisis estadístico relativamente desarrollado.

### 1. **Comparación fiscal**

Una breve indicación de cómo evolucionó tal comparación, permite descubrir el cambio de fondo que llevó a los conceptos de armonización fiscal.

a) Antes de la primera guerra mundial, las comparaciones entre sistemas tributarios se limitaban, en general, a comparaciones entre impuestos individuales.

Estas comparaciones se hacían principalmente en términos teóricos, bajo el punto de vista de la justicia y de la eficiencia de la recaudación (Einaudi, Seeligman).

El análisis de los efectos económicos de un impuesto, no pasó de consideraciones teóricas. (Grizotti).

b) Después de la primera guerra mundial, para establecer lo que se podía pagar como reparaciones y para determinar los límites a los créditos internacionales otorgados, estas comparaciones fiscales enfocaron principalmente la carga tributaria global.

La carga tributaria se mide por la relación entre la recaudación fiscal y el producto nacional o la renta nacional.

La comparación se ha refinado, refiriendo la relación al ingreso por cabeza.

c) Solamente en las dos últimas décadas —y en gran medida debido al proyecto de un mercado único formado por países con sistemas tributarios distintos— se han analizado los efectos de los sistemas impositivos sobre las condiciones de competencia, ligando de esta manera la teoría fiscal a la práctica.

Cuando se descarta la posibilidad de compensaciones aisladas que hagan desaparecer o atenúen síntomas producidos por

la aplicación de un sistema fiscal, nos vemos forzados, mucho más que antes, a analizar los sistemas en su conjunto.

El ir más allá de consideraciones a escala nacional, casi siempre nos ha llevado a enfoques más profundos y más racionales. Así, la teoría fiscal se complementa en la práctica con métodos de análisis que solíanse emplear de preferencia en otros campos de las ciencias económicas, y esto explica que un empuje particularmente importante haya venido de la teoría del Comercio Exterior: me refiero ante todo al análisis de James Meade.

En lo que sigue, trataremos de indicar primero algunas características de los enfoques de la metodología, para luego entrar en conclusiones acerca de impuestos individuales.

## 2. **La comparación global (carga tributaria)**

La comparación global identifica la prestación de los contribuyentes en su totalidad, con la pérdida de la utilidad productiva para ellos. Sin embargo, la carga tributaria no corresponde a una prestación neta, ni desde el punto de vista macroeconómico, ni desde el punto de vista microeconómico.

Para el individuo o la empresa individual, la carga efectiva depende de la posibilidad de traslación (shifting).

Igualmente, la incidencia definitiva sobre los productos, depende de la posibilidad de traslación o evasión del respectivo impuesto.

Tampoco, desde el punto de vista de la economía general, el monto de las recaudaciones fiscales puede ser igualado a cargas económicas. Los ingresos fiscales sirven para costear gastos estatales que benefician directa o indirectamente a los contribuyentes. Entonces la estructura de los presupuestos estatales —las características de los gastos estatales— determinan en gran parte la diferencia entre cargas fiscales nominales y cargas fiscales efectivas.

La redistribución de ingresos ha sido objeto de un interés creciente en las comparaciones internacionales. Al mismo tiem-

po se han profundizado los estudios sobre productividad comparativa de los gastos estatales.

Sin embargo, los datos disponibles no permiten conclusiones cuantitativas para nuestra comparación fiscal (Cuadro N° 1 del anexo estadístico).

Las diferencias entre los países de la Comunidad en cuanto a las respectivas cargas tributarias, fluctúan dentro de una gama no mayor de diez por ciento. (Cuadro N° 2 del anexo estadístico).

En la comparación de los ingresos e impuestos por habitante, notamos que la carga tributaria resulta particularmente baja en Bélgica.

En el cuadro N° 4 se detallan los gastos y prestaciones sociales, expresados en porcentaje del Producto Nacional Bruto y del Producto Nacional Neto respectivo. Las cotizaciones al seguro social no se han tomado en cuenta en la comparación de la carga tributaria, porque constituyen un ingreso estatal con efecto de transferencia muy especial.

Finalmente, en el cuadro N° 3 se comparan las cargas fiscales por habitante y por habitante activo, en los países de la Comunidad. Cabe hacer notar las diferencias apreciables en las cifras respectivas.

Notemos solamente que los Países Bajos representan el caso extremo de imposición a la renta personal.

### **3. Comparación de las estructuras de imposiciones de los países de la Comunidad**

La composición de las estructuras de imposiciones, si se las quiere referir a las grandes categorías tradicionales de tributación, se encuentra frente a clasificaciones que no son suficientemente definidas ni homogéneas como para permitir una apreciación global de los sistemas tributarios. (Cuadros Nos. 5 y 6).

Es así que la clasificación según la apariencia exterior o forma del impuesto que da lugar a dos o tres grandes categorías, no sirve como criterio nítido para establecer diferencias signifi-

cativas entre los efectos de los impuestos. Como luego veremos, es la estructura particular de los impuestos en cada país, la que determina el efecto de ellos que debiera considerarse para la comparación.

Notemos solamente que los Países Bajos representan el caso extremo de imposición a la renta personal. La recaudación alta sobre los impuestos en Luxemburgo procede de imposiciones sobre empresas. En cambio, Italia representa el extremo de la imposición sobre el consumo y llama la atención que en ese país no exista un impuesto sobre las transacciones que tenga una posición tan importante como la 'taxe sur la valeur ajoutée' en Francia o el impuesto correspondiente en Bélgica y en Alemania. En Italia, característicamente, la imposición se basa en una veintena de impuestos al consumo. En parte, la importancia de estos impuestos específicos al consumo se explica por niveles de ingreso relativamente más bajos en este país. Veremos luego, que esta situación constituye uno de los obstáculos más importantes para los primeros esfuerzos sobre la armonización del impuesto sobre las transacciones.

Combinando el análisis de las normas tributarias con el análisis de la imposición efectiva, se han elaborado además, comparaciones sobre la base de modelos en los que se calcula cuáles serían las cargas tributarias para una determinada empresa en varios países, o para un contribuyente determinado, si le fueran aplicadas las normas de distintos países. Un ejemplo de tal comparación lo tenemos en el cuadro N° 9 del anexo estadístico. Notamos que las empresas con alto porcentaje de costo de la mano de obra parecen soportar una carga superior en Francia, debido a las cargas sociales. En cambio empresas con una alta cifra de negocios con respecto al capital soportan, en Alemania, una imposición más alta sobre sus ganancias brutas.

Hay que advertir, sin embargo, que tales ejemplos abarcan solamente un número limitado de impuestos. Por otra parte estos estudios no pueden tener en cuenta las diferencias que existen entre precios de los insumos y precios de venta de un país a otro.

En esta diferencia se refleja en parte la difusión de los efectos de la imposición.

### III.—ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS IMPUESTOS INDIVIDUALES

#### 1. Impuestos sobre transacciones

##### a) Impuestos generales:

En la República Federal, en los Países Bajos, en Luxemburgo y, en particular, en Italia, existe un impuesto sobre las transacciones en la forma de un impuesto acumulativo sobre todas las fases o sobre varias fases del proceso productivo. En Francia, sin embargo, la 'taxe à la valeur ajoutée' no produce un efecto acumulativo (1).

En cada uno de los países existen tasas normales y tasas reducidas; en cuatro de los países existen tasas aumentadas, y en tres de los países, tasas presuntas. (Cuadros Nos. 8 y 9).

Notemos de inmediato que las diferencias entre las distintas tasas en el interior de cada país, son mucho mayores que las discrepancias entre los países (teniendo en cuenta la diferente naturaleza de la TVA).

La imposición sobre las transacciones con su fuerte incidencia, crea una serie de problemas particulares en el intercambio. Sobre todo después de la segunda guerra mundial, se han venido generalizando restituciones del impuesto sobre las transacciones en favor de la exportación. También ha llegado a ser general la imposición compensatoria sobre las importaciones.

Por una parte, los impuestos acumulativos no permiten un cálculo exacto de la incidencia en el precio de los productos. Por otra, las exoneraciones fiscales a la salida y las imposiciones a la entrada, representan porcentajes muy distintos (v. gr. Francia 20%, Alemania entre 4 y 8%). Esta situación dio lugar a

---

(1) Hace excepción la 'règle du butoir' o exenciones sectoriales.



las primeras intervenciones de la Comunidad en el campo fiscal y originó que se concentrara el esfuerzo de armonización sobre los impuestos de transacciones.

Al analizar la causa de estas discrepancias, los estudios que se efectuaron en la Comunidad y en los países por separado por este motivo, entraron a analizar también los efectos internos de los impuestos acumulativos sobre las transacciones. Como es la compra-venta lo que queda sujeto a impuesto, la incidencia impositiva depende, por una parte, del número de transacciones que el producto atraviesa en su elaboración sucesiva. De esta manera se origina una incidencia desigual entre productos según por cuantas manos pasan, jurídicamente hablando, en su camino hasta el consumidor.

Por otra parte se puede afirmar, que el impuesto acumulativo encierra una ventaja para productos con alta incidencia del costo de la mano de obra. (1)

Mientras en el ámbito nacional estos efectos han podido ser paliados por medidas económicas de los Estados —por ejemplo subsidios o franquicias y exenciones en favor de algunas empresas o de algunos productos— las reglas del Mercado Común ya no podían admitir intervenciones estatales en favor de determinados productos o empresas sin un examen detallado del efecto de tales medidas sobre la competencia dentro de él. En otros términos, en la economía nacional, el efecto distorsionante de un impuesto con incidencia desigual no se nota con toda precisión, salvo en la medida en que la incidencia desigual es el efecto de disposiciones especiales. En cambio, la yuxtaposición de las empresas y de los productos dentro de un Mercado Común, en el cual participan empresas y productos de distintos países, pone de manifiesto nítidamente el efecto distorsionante de una inci-

---

(1) Al considerarse que la mano de obra no representa un rubro que se recargue e nel proceso de producción por efecto de impuestos de compraventa, se estaría en verdad omitiendo el hecho de que el gravamen sobre artículos de consumo en general, repercute en el costo de la mano de obra en la medida en que ésta no puede absorber el mayor precio de ellos.

dencia desigual, no sólo si es provocada por disposiciones especiales, sino también cuando fluye de la naturaleza del impuesto.

b) **Impuestos especiales:**

Hay una serie de impuestos especiales sobre transacciones —por ejemplo a las bursátiles— que afectan los movimientos de mercancías y los movimientos de capital.

Señalemos que la importancia de estos impuestos para los movimientos de capital y las formas de inversión, hace manifiesto el interés de armonizarlos.

**2. Impuesto sobre la renta**

a) **Impuesto sobre la renta individual:**

El impuesto sobre la renta es todavía más difícilmente asequible a un análisis global. La discrepancia entre la tasa nominal y la recaudación efectiva, es mucho más grande que en el caso de los impuestos sobre transacciones y sobre el consumo.

Además, hemos tenido la experiencia que las diferenciaciones existentes en los impuestos sobre la renta individual procedente del trabajo remunerado, no tienen un efecto inmediato sobre la elección del lugar de trabajo, ni sobre la migración de obreros y empleados. No puede ser considerado ajeno a esto, el ambiente en que ellos viven, a cuya configuración contribuyen precisamente los gastos estatales y la estructura general de la economía. En otros términos, la imposición sobre la renta individual del empleado u obrero, debe considerarse sólo como un factor entre los muchos que influyen sobre la disposición del contribuyente a elegir un lugar o una clase de trabajo.

Además, los aspectos principales de diferenciación en los impuestos sobre rentas individuales, tales como la progresividad, las exenciones o rebajas a distintas clases de contribuyentes, edad, número de cargas familiares, etc. constituyen expresiones importantes de la política social y, por ende, resulta difícil con-

templar una modificación de estos conceptos, sin aspirar a una coincidencia amplia de los distintos países al respecto.

Si por estas razones, la armonización de los impuestos sobre la renta individual no aparece como tarea urgente, no debe sin embargo perderse de vista su importancia. De hecho, la tributación sobre la renta individual queda íntimamente ligada a la imposición sobre ingresos de tipo profesional (y rentas individuales independientes) y a la imposición de personas jurídicas. Ahora bien, las discrepancias en la imposición sobre rentas profesionales (independientes) y sobre rentas de personas jurídicas, afectan más directamente el intercambio y las inversiones en un Mercado Común. Por este motivo, los esfuerzos de armonización se han dirigido principalmente a este campo.

b) Impuestos sobre ingresos profesionales y empresas:

Las diferencias entre los impuestos sobre rentas profesionales y personas jurídicas, aparecen más en las disposiciones estructurales de los impuestos que en sus tasas nominales (Ref. cuadro Nº 7).

Estas diferencias estructurales aparecen principalmente en las disposiciones sobre el avalúo fiscal, incluyendo sobre todo las disposiciones referentes a amortización o ingresos en caso de venta del equipo, a avalúo del activo y a tratamiento fiscal de las pérdidas.

De estas diferencias estructurales derivan influencias múltiples en el funcionamiento del mercado: estos impuestos tendrán efectos distintos según la situación de coyuntura de cada país.

Por otra parte tienen un efecto inmediato sobre la movilidad y el uso de los factores de producción. Tenemos que suponer que la rentabilidad de las inversiones varía con tasas o estructuras distintas en su impuesto directo. Estos impuestos determinan además, los costos y modos de financiamiento. De esta manera pueden determinar la ubicación de las empresas y la selección de la forma jurídica por los productores.

Al terminar este capítulo, debemos recalcar una observación

que se aplica a todas las categorías de impuestos y que se refiere a la prioridad que se manifiesta para los efectos de armonizar imposiciones en la integración. Más que el tipo de impuesto, es el grado de movilidad de la persona o del objeto en el que recaen sus efectos —bienes y servicios, capital, empresas, mano de obra— lo que hace que las diferencias de un país a otro cobren importancia.

### 3. **Impuestos al consumo**

Debemos hacer una distinción dentro de los impuestos sobre el consumo: existe una parte de estos impuestos que influye en los costos de producción y, a pesar de llamarse impuestos al consumo, tienen, parcialmente, el efecto de derechos sobre la producción. Esto ocurre principalmente cuando un producto afecto al derecho, sirve al mismo tiempo de materia prima a la industria (p. ej.: azúcar, sal). En este caso, estos impuestos tienen los mismos efectos distorsionantes que las diferencias entre los impuestos sobre las transacciones. En cambio, son impuestos al consumo propiamente dicho, aquellos que no tienen efectos inmediatos sobre el movimiento de bienes. En el caso de fuertes discrepancias entre los países con respecto a estos impuestos, nos enfrentamos con el bien conocido problema del contrabando y, lo que es probablemente más importante, con que los altos impuestos sobre el consumo de ciertos productos, causan una modificación de la demanda y, por ende, a largo plazo, una modificación de la producción.

Por otra parte, los impuestos sobre el consumo añaden muchas veces motivos de política económica al motivo de recaudación fiscal. El Estado quiere influir con tales impuestos sobre la estructura de la demanda y de la producción. Una armonización implica, por consiguiente, un acuerdo sobre estas políticas. Tal es el caso, por ejemplo, en materia de imposición sobre el petróleo —lo que supone un acuerdo sobre política energética— o a la imposición sobre los transportes —lo que supone un acuerdo sobre la política de transportes—.

## IV.—LOS IMPUESTOS EN LA COMUNIDAD EUROPEA

### 1. El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

La integración parcial de la Comunidad Carbón y Acero no limitaba la soberanía de los países miembros en el campo fiscal.

El Tratado de la Comunidad se refirió expresamente a impuestos en sólo dos ocasiones (Párrafo 9 de las Disposiciones Transitorias y Art. 4, letra a. del Tratado), en las cuales prohíbe aranceles o derechos de efectos equivalentes. Además, el Párrafo 2, cifra 4, de las Disposiciones Transitorias, obliga a la Alta Autoridad a examinar de qué modo las disposiciones legales y administrativas existentes, influenciaban en particular la industria del carbón y acero. En el caso que tales disposiciones pudieran distorsionar gravemente las condiciones de competencia en las industrias de carbón y acero en el Mercado Común o en los mercados exteriores, la Alta Autoridad debía proponer medidas para su modificación o para la compensación de sus efectos.

El Art. 67, obligaba a la Alta Autoridad a examinar todas las medidas de los países miembros que pudieran tener efectos sobre las industrias de la Comunidad. En principio, este artículo prevé la compensación de los efectos.

Por consiguiente, el Tratado enfrenta los problemas de discrepancias impositivas de la manera que corresponde a una integración parcial; no exige la armonización de los impuestos, sino que contempla la eliminación de sus efectos por medidas de compensación.

### 2. El Tratado de la Comunidad Económica Europea

Por oposición al Tratado de la Comunidad Carbón y Acero, el Tratado de la Comunidad Económica contiene en su Capítulo 2, reglas comunes con referencia específica a los impuestos. Los Arts. 95 al 98, determinan en qué medida el principio del país de destinación puede ser aplicado a los países miembros.

El Art. 95 determina para la importación y el Art. 96, para la exportación, que los derechos compensatorios y las exoneraciones

ciones no pueden ser superiores a los recargos que soportan productos interiores comparables.

Estas disposiciones corresponden al Art. III, cifra 2 y al Art. XVI, del Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas (GATT).

El Art. 98 limita la aplicación de impuestos compensatorios, impuesto sobre consumo y otros impuestos indirectos. Excepciones a esta regla pueden ser admitidas por mayoría calificada del Consejo y por períodos limitados.

El Art. 97 permite a los Estados con impuestos acumulativos, aplicar sistemas de impuesto compensatorio y exoneración, sobre la base de tasas medias.

El Art. 99, finalmente, obliga a la Comisión a examinar los impuestos indirectos de los países miembros, con miras a la armonización. La Comisión somete proposiciones al Consejo, el cual decide por unanimidad.

Quisiera insistir, en que las disposiciones específicas del Tratado enfocan principalmente los problemas del impuesto al paso de fronteras y la armonización de impuestos indirectos. Todos los problemas de los otros impuestos, como impuestos sobre renta y patrimonio y los impuestos sobre la producción (impuestos reales), deben tratarse sobre la base de las disposiciones generales de armonización, que están en los artículos 100 al 102.

El Art. 101 se refiere a normas existentes. La Comisión negocia con el país miembro sobre eliminación de normas distorsionantes y el Consejo decreta los reglamentos necesarios, unánimemente durante el primer período y después, con mayoría calificada.

El Art. 102 se refiere a medidas nuevas. La Comisión recomienda las medidas necesarias para evitar distorsiones.

### **3. La actividad de la Comunidad Carbón y Acero**

#### **a) El establecimiento de la Comisión de Expertos Fiscales:**

Pocos meses antes de abrirse el Mercado Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, surgió vehementemen-

te la discusión sobre las exoneraciones y los impuestos compensatorios en este mercado.

La Comisión instituyó, a principios de 1953, una comisión de expertos fiscales para examinar el problema. Esta Comisión, bajo la presidencia del Prof. Tinbergen, llegó a la conclusión, que impuestos directos aplicados de una manera igual a todos los productos, no alteraban la situación competitiva de ellos y, por ende, no requerían medidas compensatorias en las fronteras. Las medidas compensatorias en la frontera equivaldrían, en esta circunstancia, en gran medida, a modificaciones del tipo de cambio. Esta conclusión corresponde al desarrollo hecho por Meade en su 'Theory of International Economic Policy'.

Este análisis llevó a la Comisión a una serie de recomendaciones.

Partiendo de la conclusión anterior, la Comisión estableció que la exoneración en la frontera (imposición en el país de destino) tenía una base lógica solamente en los casos en que servía para eliminar diferenciaciones en la incidencia de los impuestos dentro del país. Al mismo tiempo, destacó que un sistema 'país de destino' no podía limitarse sólo a un grupo de productos, sin causar distorsiones en el mercado. En otros términos, no era posible establecer un sistema 'país de origen' para los productos dentro de la integración parcial y dejar al mismo tiempo los demás productos del intercambio sometidos al sistema generalmente aplicado de 'país de destino' (exoneración en la frontera).

Al mismo tiempo, la Comisión advierte que, en la práctica, las medidas compensatorias en las fronteras no suelen corresponder a estas reglas y que, en muchos casos, contribuyen más bien a aumentar las diferencias entre las incidencias por productos, que a reducirlas.

Para estos impuestos es imposible calcular exactamente la incidencia para los productos individuales, lo que deja cabida a manipulaciones en favor de ciertos productos, en especial productos nacionales con respecto a productos procedentes de otros países de la zona: desgravando más a la exportación y gravando más a la importación.

La Comisión recomendó el limitar las medidas compensatorias en las fronteras a la tasa de impuesto aplicada a la última transacción antes de la exportación.

Como explicamos más arriba, la Comisión Tinbergen había definido el rol de la compensación en la frontera en función de la eliminación de diferencias en la incidencia de los impuestos internos. Limitar en su recomendación esta compensación a la tasa de la última transacción, da la pauta al hecho que la Comisión atribuyó más importancia al factor de limitar el margen de manipulación de que disponen los Estados, a causa de la imposibilidad de determinar con precisión la incidencia, que a su propia definición.

Sobre esta base se abrió el Mercado Común para el Carbón y el Acero.

Para el estudio de los problemas fundamentales, se creó luego una nueva comisión de expertos la que dio en su análisis la base para los trabajos de armonización que mencionaremos a continuación.

#### b) Problemas específicos:

Las recomendaciones de la Comisión Tinbergen determinaron durante cinco años la vida del Mercado Común del carbón y del acero; con la baja coyuntura del acero después del año 1959, nació de nuevo la discusión sobre los impuestos compensatorios.

El Bundestag alemán aprobó, en el año 1963, una ley aumentando el impuesto compensatorio para una serie de productos de distintos sectores económicos, entre otros, principalmente el acero, los productos textiles y el cuero. Como la medida alcanzaba a más de un sector, la argumentación jurídica giró fundamentalmente en torno del problema de si la modificación era una modificación de tipo general o una medida específica. Como medida específica, se habría podido prohibir sobre la base del Tratado, al no ser una medida de corrección destinada a aproximar el impuesto compensatorio a las cargas efectivas. Por ser una medida de apariencia general, se juzgó bajo los términos de



un acuerdo que las Comunidades habían elaborado y que el Consejo de Ministros había aceptado anteriormente. Volveremos luego sobre este tema.

Además del caso alemán, nos enfrentamos con una serie de medidas individuales, destinadas a aumentar la protección de las industrias nacionales, principalmente en Bélgica y en los Países Bajos.

La intervención de la Comunidad, sobre la base de la interdicción de medidas discriminatorias, ha limitado o eliminado en todos estos casos los aumentos del impuesto compensatorio.

Por otra parte, el hecho que las empresas nacionales no podían recurrir a sus Gobiernos solicitando medidas discriminatorias en su favor, contribuyó poderosamente a adelantar el esfuerzo de armonización: las empresas, u con ellas los Estados, se han dado cuenta de la ventaja a largo plazo de sistemas impositivos que no distorsionen la competencia.

Quisiera subrayar de nuevo que el análisis preciso que acompañó en cada caso el fallo de las Comunidades, logró —a mi juicio— una comprensión muy amplia por parte de las autoridades nacionales, para con los problemas de la imposición interna que se ponían al descubierto y para con las exigencias de la integración.

#### **4. La actividad de la Comunidad Económica**

La experiencia de la Comisión de la Comunidad Económica confirmó aquella de la Comunidad del Carbón y del Acero, en cuanto a que era muy difícil limitar eficazmente el margen de movimiento de los impuestos compensatorios.

Algunos de los Estados aumentaron la tasa de sus imposiciones compensatorias, simultáneamente con la reducción de los aranceles al interior de la Comunidad. La Comisión creó un Comité encargado de preparar un método uniforme de cálculo de la carga tributaria de los productos individuales, para así uniformar los límites de la imposición compensatoria. Sin embargo,

ha sido imposible llegar a un acuerdo entre los Estados sobre un tal método común de cálculo.

Por un lado estaban los Estados que no habían utilizado todavía totalmente el margen de imposición compensatoria; en otros términos, que habían aplicado impuestos compensatorios inferiores a la carga interior total del impuesto sobre las transacciones. Estos Estados temían que sus industrias los forzaran a la plena utilización de estos márgenes, llegando así a una especie de devaluación implícita, que podía haber tenido consecuencias desfavorables por ejemplo en el caso de Alemania o de los Países Bajos, que venían de alzar el valor de sus monedas frente al dólar. Otros Estados temían una limitación de su margen actual de imposición y desgravación en la frontera; y otros, finalmente, insistían en que un tal sistema común de cálculo debía acarrear modificaciones en el intercambio dentro de la zona, hecho poco oportuno en un momento en el cual los Estados se preparaban para una armonización del impuesto sobre las transacciones. Les parecía preferible sufrir las discrepancias existentes durante algunos años más, que padecer disturbios en los intercambios que, de todas maneras, debían adaptarse dentro de poco a nuevas relaciones en los gravámenes fiscales.

De este modo el Comité, al producir su informe, debía hacerlo sin la esperanza de encontrar apoyo en los países.

Este hecho, acentuó la importancia de la segunda iniciativa que había tomado la Comisión: el esfuerzo de lograr un acuerdo entre los países en el seno del Consejo para limitar las modificaciones de los impuestos compensatorios, en el caso en que se justificaran por una modificación anterior de la imposición interna, o por un error en los cálculos que habían dado lugar a la determinación de la tasa del impuesto compensatorio.

Este acuerdo fue adoptado con fecha 20 de junio de 1960.

El acuerdo se sometió a prueba por primera vez en septiembre de 1960, con un aumento considerable de los impuestos compensatorios en Italia. Sobre la base del acuerdo, Italia aceptó bajar las nuevas tasas del 8 al 5,5%. Luego sin embargo, el acuerdo resultó de difícil aplicación frente a Alemania y a Bél-

gica, quienes sostuvieron que éste no podía haber limitado los derechos otorgados por los Artículos 95 y siguientes y, por consiguiente, reclamaron el derecho de modificar sus impuestos compensatorios dentro del límite de la imposición interna. Por otra parte, los países que ya habían utilizado plenamente este límite, tenían interés en comprimir los márgenes de aumento posibles para los otros países. En este caso se encontraba Francia, cuya tasa impositiva compensatoria correspondía a la tasa nominal del impuesto no acumulativo. El alza de las imposiciones compensatorias alemanas, el año 1963, demostró claramente la poca eficacia del acuerdo. Pero, al mismo tiempo y en concordancia con lo que expresáramos anteriormente, la demostración de estas dificultades ha influído favorablemente en el impulso de armonización.

## V.—EL PROGRESO DE LA ARMONIZACION

### 1. La Comisión Neumark

En abril de 1960, la Comisión estableció un Comité de expertos fiscales y financieros para determinar cómo afectaban los sistemas tributarios existentes al intercambio y cuáles eran las posibilidades de eliminar las discrepancias con efectos de especial importancia. El análisis de estos efectos nos ocupó en un capítulo anterior, en el cual utilizamos también las conclusiones del Comité Neumark.

### 2. Los estudios en materia de impuestos sobre transacciones

La armonización en los impuestos indirectos generales, fue objeto de tres grupos de trabajo.

El primer grupo analizó las posibilidades de eliminar los controles fiscales en las fronteras, en ausencia de armonización. El informe del grupo subrayó las dificultades para llegar a una eliminación, mientras no se hubiera llegado a un acercamiento en los sistemas impositivos.

El grupo B examinó la posibilidad de substituir un impuesto único al nivel del mayorista, a la imposición actual sobre las transacciones. El informe del grupo mostró las dificultades que causa la substitución de un impuesto tan importante como el impuesto sobre las transacciones, por un impuesto único en el cual se debía llegar a una tasa de imposición sumamente elevada (probablemente entre el 20 y 25%) con los problemas consiguientes para evitar la evasión y, en particular, la eliminación del nivel mayorista.

El grupo C examinó la posibilidad de introducir una imposición única a nivel de la producción, o un impuesto sobre el valor agregado, eventualmente en combinación con un impuesto sobre el comercio al detalle.

### 3. Trabajos preliminares sobre otros impuestos

a) Varias Comisiones estudian los impuestos al consumo.

Como hemos señalado antes, la armonización de estos impuestos depende, en gran medida, de acuerdos sobre las políticas comunitarias en materia de energía, transporte, etc. Sin embargo, una primera directiva se encuentra en estado avanzado de elaboración y debe de entrar en vigor antes del 1º de julio de 1968. Ella abarcará la eliminación de algunos impuestos menores y la armonización de algunos aspectos de los impuestos sobre consumo, para evitar su incidencia en los costos de producción.

Las políticas comunes en los campos agrícola, de transportes, de energía, exigen no solamente el acercamiento en la estructura de los impuestos, sino también en las tasas.

Antes de la fecha del comienzo de la Unión Económica, deben presentarse las proposiciones para la armonización de los impuestos de automóviles. La liberación de servicios exige la armonización de impuestos sobre contratos de seguros.

b) Una comisión con tres grupos de trabajo, estudia los impuestos sobre los ingresos de las empresas y las rentas profesionales. Se trata, en primer lugar, de armonizar las definiciones

básicas para estos impuestos: el concepto de la renta, lo que incluye la amortización y la evaluación de los haberes y el traslado de pérdidas.

Otro esfuerzo se ha llevado a cabo en el campo de los impuestos sobre movimientos de capital, con el propósito de facilitar cuanto antes los movimientos de capital al interior de la Comunidad. La Comisión elaboró un proyecto de directiva que prevé la reducción de las tasas de este impuesto a un nivel inferior al 1,5% y define el objeto de la eliminación completa del impuesto. Esta directiva se encuentra actualmente en la fase de consulta. Los países están en gran medida de acuerdo sobre el contenido del proyecto.

c) Según el programa de armonización fiscal de la Comisión de las Comunidades Europeas, se debe introducir, antes del 1º de julio de 1968 y con miras a un mercado europeo de capital, un sistema armonizado de imposición a la fuente para las rentas de capital, para evitar dobles imposiciones, la eliminación de las posibilidades de crédito fiscal (Francia y Bélgica), reducción concertada del gravamen de dividendos, exoneración de gravámenes adicionales a las sociedades y fondos de inversión.

Para facilitar cambios de estructura y la concentración de ingresos, se propone simplificar el sistema de pago de los impuestos sobre sociedades y de los impuestos recaudados a la fuente, en el caso de sociedades con sucursales en otros países de la Comunidad. Se introducen asimismo, reglas simplificadas para la fusión y adquisición de activos entre sociedades de distintos países.

En la misma fecha deben quedar armonizados los incentivos fiscales a la inversión y las bases de cálculo para determinar las ganancias de empresas.

Después del 1º de julio de 1968, se armonizarán las estructuras de los impuestos cedulares y los impuestos sobre el patrimonio de empresas. Las tasas de los impuestos de sociedades deben acercarse para evitar disparidades excesivas.

En la parte analítica, vimos los motivos que postergan la

armonización en los impuestos personales sobre la renta. Sin embargo, es de prever ahora que el avance de armonización en los otros impuestos con sus efectos sobre la recaudación fiscal, obligará a buscar nuevos equilibrios en los ingresos fiscales a través de adaptaciones de los impuestos sobre la renta.

Al mismo tiempo se ha elaborado un acuerdo modelo para evitar la doble imposición. Aunque este acuerdo corresponde en gran medida al acuerdo-tipo elaborado por la Organización Europea de Cooperación Económica, presenta algunas características particulares y va más allá en la precisión de los reglamentos.

Este acuerdo-tipo servirá de base a los acuerdos futuros y a la renegociación de acuerdos existentes entre los Estados miembros. Tales acuerdos cubren ya casi completamente la materia en los Estados miembros.

Enfoquemos ahora en especial la obra principal de la Comunidad en materia de armonización fiscal y que abarca el impuesto sobre las transacciones.

#### **4. La directiva para la armonización de las disposiciones legales en los países miembros que conciernen los impuestos sobre las transacciones**

Este reglamento determina la naturaleza general del nuevo sistema que propone la Comisión.

El 2 de noviembre de 1962, la Comisión sometió al Consejo de Ministros su proyecto de directiva. El Consejo lo transmitió en diciembre al Parlamento Europeo. En este proyecto, la Comisión había recomendado proceder a la introducción de un sistema uniforme de imposición, sobre la base de valores agregados en tres etapas.

Primero, el proyecto preveía la introducción, en el cuarto año después de la publicación de la directiva, de un sistema no acumulativo a elección de los Estados miembros.

En la segunda fase, los Estados quedaban obligados a introducir un sistema común de imposición sobre el valor agregado, sin obligaciones de adoptar tasas y exenciones uniformes.

El proyecto dejaba para más adelante la determinación de la tercera etapa: introducción de un sistema uniforme y eliminación de las fronteras fiscales.

Este primer proyecto de la Comisión no mencionaba los impuestos especiales sobre el consumo.

El Parlamento mantuvo la orientación general del proyecto, pero introdujo dos cambios importantes que lo transformaron en una iniciativa todavía más audaz:

— Por una parte, eliminó la fase transitoria, obligando a los Estados miembros a efectuar un solo cambio, introduciendo directamente, a partir del 1º de enero de 1968, un sistema común de impuestos sobre las transacciones.

En esta fase, los Estados no quedaban obligados a aplicar las tasas idénticas. Además, las modificaciones del Parlamento preveían, desde esa fecha, únicamente impuestos compensatorios ajustados exactamente a la tasa de la imposición interna de los productos y prohibiendo la obligación de impuestos compensatorios globales.

— Por otra parte, la Comisión debía someter al Consejo, antes del 1º de enero de 1968, proposiciones para la eliminación definitiva de las fronteras fiscales y para asegurar la neutralidad de los impuestos respecto al origen de los productos y de los servicios.

El Consejo debía decidir sobre esta proposición antes del fin del período transitorio.

— Finalmente, el proyecto modificado prevé que la armonización de los impuestos sobre el consumo, se debe efectuar en los mismos períodos que la armonización de los impuestos sobre las transacciones. Los impuestos sobre consumo, debían tratarse en directivas separadas.

En esto se advierte claramente que el Parlamento buscó, no solamente precisar la directiva general, sino fijar la orientación

del esfuerzo armonizador, poniendo de manifiesto que se trataba no sólo de encontrar denominadores comunes entre los sistemas nacionales, sino de desarrollar el mejor sistema fiscal para la Comunidad.

La Comisión hizo suya la recomendación del Parlamento y la presentó bajo la forma de dos directivas al Consejo, el 12 de junio de 1964 y el 14 de abril de 1965, con la especificación de que los Estados miembros debían aceptar y promulgar el nuevo sistema común de impuestos sobre las transacciones, antes del 31 de diciembre de 1967, y que debían introducirlo a más tardar al 31 de diciembre de 1969.

Sobre esa base y llevando la fecha límite del 1º de enero de 1968 al 1º de julio de 1968, para hacerla coincidir con el final del período de transición, el Consejo decretó el 11 de abril de 1967, las dos directivas que fueron promulgadas en el Journal Officiel des Communautés Européennes del 14 de abril de 1967.

El impuesto común sobre las transacciones se define como un impuesto sobre el valor agregado, incluyendo los servicios y los productos agrícolas. Para este último sector, se prevén reglamentaciones especiales que deben ser presentadas antes del 1º de julio de 1968.

El impuesto es un impuesto de tipo consumo, en otros términos, prevé la deductibilidad inmediata de todas las compras de bienes y servicios, incluyendo compra para inversiones. Esto significa también un cambio importante en la legislación francesa, que se caracterizaba ya por la existencia del impuesto sobre el valor agregado.

Los Estados miembros pueden, después de consultas con los otros miembros, eliminar la imposición para el comercio de detalle, o someter la fase anterior al comercio de detalle a un impuesto complementario.

Además de lo que queda por determinar en la aplicación del impuesto a los servicios y a los productos agrícolas, existen márgenes para reglamentos nacionales en la definición del contribuyente de las transacciones imponibles, del lugar de la actividad imponible y de la base impositiva.



Los países miembros pueden aplicar tasas especiales a determinadas transacciones, de tal manera que el impuesto a pagar no sea inferior a los reembolsos debidos al contribuyente por concepto de imposición en los insumos.

Finalmente, los Estados pueden aplicar, dentro de la política de coyuntura y en acuerdo con la Comisión, un sistema pro rata temporis, en vez del sistema de deducción inmediata de las inversiones.

Hasta ahora, Francia y Alemania han manifestado un acuerdo de principio para la adopción del nuevo sistema común y, según entendemos, también los otros países están de acuerdo con él. El Parlamento alemán aprobó ya la ley de reforma correspondiente que entrará en vigor el 1º de enero de 1968. El Parlamento francés ha adoptado una ley sobre la extensión del impuesto a la compraventa, a la pequeña industria y al artesanado.

Según el Art. 4 de la primera directiva, la Comisión debe someter al Consejo —antes de fines del año 1968— proposiciones sobre la manera de llevar la armonización de los impuestos sobre transacciones, para eliminar las fronteras fiscales, teniendo en cuenta las relaciones distintas entre impuestos directos e indirectos de país a país, y los efectos de un cambio en la política fiscal sobre los presupuestos estatales y los efectos de los sistemas impositivos sobre las condiciones de competencia y la situación social en la Comunidad.

Considerando que el impuesto sobre el valor agregado exige sistemas de contabilidad muy desarrollados y que se enfrenta con tradiciones muy distintas en los países de la Comunidad, es de suponer que la aplicación, sobre todo en los primeros años, causará una serie de problemas.

Así, la armonización interna del impuesto sobre las transacciones significa nada menos que el cambio total de los sistemas impositivos en cinco de los países y un cambio profundo en el sexto. Significa la adopción de un sistema común para el impuesto de mayor cuantía en la Comunidad. Todo conocedor de las tradiciones fiscales, sabrá apreciar lo que esto significa.

## VI.—CONSIDERACIONES FINALES

Finalmente, quisiéramos volver a someterles algunas consideraciones de orden general.

Notamos al principio que la armonización fiscal, al tratar de un aspecto de la actividad estatal, de la recaudación de los medios, no podía dejar a un lado la otra cara, que es la utilización de estos medios la consideración de los gastos estatales. Sobre este punto quisiéramos insistir ahora.

Vemos que en la preocupación con la armonización fiscal hay una tendencia a olvidarse en cierta medida de este otro aspecto de la actividad estatal.

Igualar los impuestos, no equivale a igualar las condiciones de competencia. Aunque los impuestos lleguen a ser idénticos, pueden tener efectos muy distintos en cuanto incidan en personas o bienes con curvas de demanda o curvas de producción fundamentalmente distintas.

Si, por una parte, la armonización —aunque sea total y se transforme en igualación— no basta para lograr un tratamiento integrado, tampoco es, en todo caso, la medida adecuada para favorecer la integración: el esfuerzo de armonización debe ir a la par con un esfuerzo de llegar a una política común en los gastos estatales.

Como no basta con eliminar discrepancias en las normas fiscales, no bastaría tampoco con establecer normas parejas para la distribución de los gastos estatales en los países miembros.

Para lograr los fines económicos de la integración —una mejor estructura de la producción, adaptada a la zona y con mayor productividad y desarrollo armonioso en la región— no basta con la armonización pasiva. Hace falta una política activa de la Comunidad, política económica y política de estructura.

La armonización sola substituiría las normas e intervenciones estatales por una Comunidad del tipo 'vigilante nocturno'.

Ya que tampoco puede consistir en la simple búsqueda de un común denominador para normas existentes, sino en la búsqueda del sistema mejor adaptado a las necesidades de la zona,

a armonización no puede progresar sino a la par con la extensión de la política económica y financiera propia de la Comunidad.

## BIBLIOGRAFIA

REGUL, Rudolf y RENNER, Wolfgang: *Finances and Taxes in European Integration* (traducido del alemán) International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1966.

y los siguientes documentos de base:

Hohe Behörde der EGKS: *Bericht über die durch Umsatz - steuer aufgeworfenen Probleme auf dem Gemeinsamen Markt* (Tinbergen-Bericht) 1953.

European Economic Community: *Report of the Fiscal and Financial Committee, Brussels, 1962* (Neumark Report) (unofficial English translation published by the International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1963).

European Economic Community: *General Report of the Sub-Groups A, B and C Appointed for the Study of the various possibilities for the Harmonization of Turnover Taxes, Brussels 1962* (unofficial translation published by the International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1963).

DERINGER, Arved: *Bericht im Namen des Binnenmarktausschusses über den Vorschlag der EWG - Kommission an den Rat über eine Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Umsatzsteuer* (Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente Nr. 56, 1963).

SEUFFERT, W.: *Rapport sur la proposition de la Commission de la CEE au Conseil relative à une deuxième directive en matière d'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires* (Parlement Européen, Documents de Séance N° 1, 1966).

y Abtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

CUADRO N° 1

**CATEGORIAS DE GASTOS PUBLICOS —INCLUYENDO SEGURO SOCIAL—  
EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD EN 1959**

(en % del producto nacional bruto)

	Alemania	Francia	Italia	Países Bajos	Bélgica	Luxemburgo
1. <b>Gastos públ. consumo</b> . . . . .	13,6	14,9	14,5	13,3	11,7	11,6
(de los cuales militares) . . . . .	(3,2)	(5,9)		(3,9)	(3,2)	(1,3)
a) Remuneración asalariados . . . . .	6,6	9,5	9,3	8,6	8,3	8,1
b) Arriendos abonados y amortizans.	0,6	0,1	0,3	0,9	0,6	2,4
c) Arquisiciones corrientes de bienes y servicios . . . . .	8,3	6,2	4,9	4,3	3,1	3,4
d) Menos: prestaciones . . . . . corrientes de bienes y servicios	1,9	0,9		0,5	0,3	2,3
2. <b>Transferecias corrientes dentro del país</b> . . . . .	14,2	13,9	14,9	13,8	14,3	16,6
a) Interés deuda pública . . . . .	0,6	1,4	1,9	2,7	2,2	1,1
b) Subvenciones empresas . . . . .	0,5	1,2	1,3	1,3	1,6	3,2
c) Prestaciones seguro social . . . . .	10,1	9,7	7,3	7,3	8,7	10,2
d) Otras transferencias corrientes a las econom. familiares . . . . .	3,0	1,6	4,4	2,4	1,7	2,0
3. <b>Transf. corr. al extranjero</b> . . . . .	2,3	1,2	0,1	0,1	0,03	0,07
4. <b>(= 1 a 3) Gastos corrientes de las administraciones públicas</b> . . . . .	30,1	30,1	29,5	27,2	26,1	28,2
5. <b>Formación bruta de capital</b> . . . . .	3,1	2,2	2,8	4,1	1,8	7,5
a) Compra bienes de capital, nuevos	3,0	.	.	.	.	.
b) Compra de terrenos y bienes de capital usados . . . . .	0,2	.	.	.	.	.
c) Menos: ventas de bienes de capital	0,04	.	.	.	.	.
6. <b>Transf. de capital al interior</b> . . . . .	1,2	2,2	2,2	1,3	.	.
a) a econ. familiares . . . . .	0,5	0,9	.	0,3	.	.
b) a empresas . . . . .	0,8	1,2	.	1,0	.	.
7. <b>Transf. de capital al extranjero</b>	.	.	.	0,2	.	.
8. <b>(= 4 a 7) Total de los gastos de gastos de adm. públicas</b> . . . . .	34,5	34,5	34,6	32,8	.	.
9. <b>Producto nacional bruto a los precios del mercado</b> (en miles de millones de moneda nacional)	247,9	295,9	18,290	38,6	572,4	22,5

Fuente: Rapport du Comité Fiscal et Financier, 1962 (C.E.E.)

CUADRO Nº 2

**PORCENTAJE DE LA RECAUDACION FISCAL TOTAL EN COMPARACION AL PRODUCTO NACIONAL BRUTO Y EVOLUCION DE ESE PORCENTAJE EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD**

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
<b>ALEMANIA FEDERAL (1)</b>												
1. Porcentaje rec. fiscal/PNB	23,8	23,2	22,4	22,7	22,2	21,7	22,6	32,1	24,1	24,4	24,3	24,2
2. Relación entre el índice de rec. fiscal a precios corrientes y el índice PNB a precios corrientes (1963 = 100)	100,0	97,5	94,4	95,4	93,3	91,1	94,9	97,3	101,5	102,7	102,2	101,8
<b>FRANCIA</b>												
1. Porcentaje rec. fiscal/PNB	20,3	19,8	19,0	19,4	20,4	21,3	21,8	21,9	22,8	22,5	22,9	24,0
2. Rel. índice rec. fiscal a precios corr./índice PNB precios corr. (1963 = 100)	100,0	97,8	97,0	95,8	100,9	105,2	107,8	107,9	112,6	111,3	113,2	118,4
<b>ITALIA (2)</b>												
1. Porcentaje rec. fiscal/PNB	18,0	18,5	19,1	19,7	19,8	19,9	20,4	20,3	20,7	21,0	21,7	
2. Rel. índice rec. fiscal a precios corr./índice PNB precios corr. (1953-54 = 100)	100,0	102,8	106,2	109,4	109,8	110,5	113,2	112,8	114,8	116,9	120,5	
<b>PAISES BAJOS</b>												
1. Porcentaje rec. fiscal/PNB	25,6	23,7	22,0	23,9	23,2	21,8	21,9	22,3	23,2	22,8	22,4	23,0
2. Rel. índice rec. fiscal a precios corr./índice PNB precios corr. (1953 = 100)	100,0	92,7	85,9	93,2	90,6	85,2	85,7	87,1	90,5	89,2	87,5	89,7
<b>BELGICA</b>												
1. Porcentaje rec. fiscal/PNB	17,6	16,7	17,5	17,9	18,2	17,7	18,9	19,1	19,8	20,6	20,4	20,6
2. Rel. índice rec. fiscal a precios corr./índice PNM precios corr. (1953 = 100)	100,0	94,3	98,8	101,3	103,3	100,3	106,7	108,0	112,4	116,7	115,6	123,0
<b>LUXEMBURGO</b>												
1. Porcentaje rec. fiscal/PNB	24,4	21,3	23,1	22,4	23,4	22,8	20,9	23,0	23,7	21,6	21,8	22,8
2. Rel. índice rec. fiscal a precios corr./índice PNB precios corr. (1953 = 100)	100,0	87,3	94,7	91,8	96,0	93,5	85,7	94,3	97,1	88,5	89,5	93,3

(1) Se incluye el Sarre a partir de 1960.

(2) Ejercicio presupuestario.

Fuente: Informations statistiques Nº 3/1966, Office Statistique des Communautés Européennes.

CUADRO N° 3

## CARGA FISCAL EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD — AÑO 1964

EN DOLARES

	Alemania Federal	Francia	Italia (1)	Países Bajos	Bélgica	Luxem- burgo
Tasa de cambio media interna 1 dólar =	DM 3,976	Ffr 4,9007	Lit. 623,01	Fl 3,606	Fb 49,75	Flbg 49,75
Por habitante, en precios de 1963.....	432	437	203	319	340	419
Por habitante activo, en pre- cios de 1963.....	948	1.086	517	890	880	996
Indice por habitante.....	213	215	100	157	167	206
Indice por habitante activo.	183	210	100	172	170	193

(1) Ejercicio 1963-1964.

Fuente: Informations Statistiques N° 3/1966, Office Statistique des Communautés Européennes.

CUADRO N° 4

## GASTOS Y PRESTACIONES SOCIALES COMPARADOS A ALGUNOS COMPUTOS GLOBALES DE LA CONTABILIDAD NACIONAL EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD EN EL AÑO 1963

	GASTOS SOCIALES		PRESTACIONES SOCIALES	
	en % del producto nacional bruto (a los precios del mer- cado)	en % del producto nacional neto (a los precios del mer- cado)	en % del consumo público y privado	en % de la renta disponible en la economía familiar
ALEMANIA FEDERAL	19,7	21,9	25,6	27,3
FRANCIA .....	17,5	19,3	21,4	23,4
ITALIA .....	15,6	17,1	18,9	
PAISES BAJOS .....	15,3	16,9	19,5	21,6
BELGICA .....	15,7	17,4	18,2	19,6
LUXEMBURGO .....	16,1	18,7	10,6	21,5

Fuente: Statistiques sociales N° 5/1967 — Las cuentas sociales de los países miembros de la Comunidad Económica — Office Statistique des Communautés Européennes.

CUADRO Nº 5 TOTAL GENERAL DEL CONJUNTO DE IMPUESTOS EN PORCENTAJES

	Alemania		Francia		Bélgica		Países Bajos.		Italia		Luxembur.	
	1953	1964	1953	1964	1953	1964	1953	1963	1953	1964	1953	1964
1.—Impuesto sobre la renta.....	42	48			47	42	56	54	22,5	24,9	62	54
1a. Sin pago base sobre salarios.....			31	31								
1b. Con pago base sobre salarios.....			38	38								
2.—Impuesto sobre patrimonio.....	12	8	5	4	5	6	6	6	9,4	9,8	7	9
3.—Impuesto sobre el consumo.....	46	44			48	52	38	40	68,1	65,3	31	37
3a. Sin pago base sobre salarios.....			57	58								
3b. Con pago base sobre salarios.....			64	65								
TOTALES .....	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1) 1b+2+3a.			1)	1)								

Fuente: Informations Statistiques 1966, Nº 3, Office Statistique des Communautés Européennes.

CUADRO Nº 6

LA COMPOSICION DE LOS IMPUESTOS DEL ESTADO, O FEDERACION, Y LAS COMUNAS ESTATALES EN LOS PAISES DE LA C.E.E.

1959 — en % de la recaudación tributaria total

GRUPO TRIBUTARIO	Alemania F.		Francia		Bélgica		P. Bajos		Italia		Luxemburgo	
I. Impuestos sobre renta y bienes de los cuales:	50,6		34,8		41,2		56,2		27,4		62,8	
1.—Impuesto a la renta.....	(23,0)		(13,7)		(34,2)		(38,8)		(20,0)		(30,5)	
2.—Impuesto corporativo.....	( 8,4)		( 9,7)				(13,5)		( 3,0)		(15,8)	
3.—Impuesto territorial e inmobiliario.....	( 2,6)				( 4,3)		( 2,2)		( 3,8)		( 2,4)	
4.—Impuesto industrial.....	(10,7)		( 5,1)		( 0,4)		( 0,0)		—		( 8,3)	
5.—Impuesto patrimonial.....	( 1,9)		—		—		( 1,5)		—		( 2,8)	
II. Impuesto sobre el aumento de bienes y movimiento de capital.....	2,8		5,5		6,0		3,8		7,0		2,3	
III. Impuesto sobre la aplicación de los ingresos de los cuales:	46,6		59,7		52,8		40,0		65,6		34,9	
1.—Impuestos sobre transacciones y transporte	(25,3)		(34,7)		(29,1)		(19,0)		(20,4)		(16,2)	
2.—Impuestos sobre comestibles y bebidas...	(10,9)		( 9,0)		( 7,5)		( 9,1)		(23,3)		(11,3)*	
3.—Impuestos sobre automóviles y aceites minerales .....	( 5,5)		(10,1)		( 8,9)		( 3,9)		(11,5)		( 1,8)**	
4.—Otros impuestos sobre consumo y lujo....	( 0,8)		( 3,6)		( 1,8)		( 0,3)		( 4,9)		( 1,8)	
5.—Derechos de aduana.....	( 4,1)		( 2,3)		( 5,3)		( 7,7)		( 5,5)		( 3,9)	

\*) Incluido el impuesto al aceite mineral. \*\*) Solamente impuesto a automóviles.

Fuente: Informe de la Comisión de Impuestos y Finanzas de la C.E.E.

CUADRO Nº 7

**EL GRAVAMEN A LAS GANANCIAS BRUTAS (1), EN EL PERIODO DE 12 AÑOS,  
POR IMPUESTOS AL CAPITAL Y UTILIDADES DE EXPLOTACION, COMO POR  
APORTES AL SEGURO SOCIAL**

TIPO DE EXPLOTACION  GRUPO DE CONTRIBUCION	Alemania Federal		Francia		Gran Bretaña	
	1000 DM	% de la gan. bruta	1000 DM	% de la gan. bruta	1000 DM	% de la gan. bruta
<b>Expl. intensiva de capital</b>						
Imp. de cap. de expl. . . .	4.140	11,94	2.389	6,89	1.267	3,65
Imp. de utils. de expl. . . .	12.334	35,58	11.612	33,50	11.325	32,67
Parcial . . . . .	<u>16.474</u>	<u>47,52</u>	<u>14.001</u>	<u>40,39</u>	<u>12.592</u>	<u>36,32</u>
Aportes seguro social. . .	2.459	7,07	5.161	14,89	1.283	3,70
Total . . . . .	<u>18.933</u>	<u>54,61</u>	<u>19.162</u>	<u>55,28</u>	<u>13.875</u>	<u>40,02</u>
<b>Expl. intensiva de trabajo</b>						
Imp. del cap. de expl. . . .	6.639	18,43	7.096	19,70	779	2,16
Imp. de utils. de expl. . . .	7.512	20,85	2.527	7,01	10.476	29,08
Parcial . . . . .	<u>14.151</u>	<u>39,28</u>	<u>9.623</u>	<u>26,71</u>	<u>11.255</u>	<u>31,24</u>
Aportes seguro social. . .	10.988	30,50	22.619	62,78	5.533	15,36
Total . . . . .	<u>25.139</u>	<u>69,78</u>	<u>32.242</u>	<u>89,49</u>	<u>16.788</u>	<u>46,60</u>
<b>Expl. intensiva del consumo</b>						
Imp. del cap. de expl. . . .	7.538	19,70	1.058	2,77	105	0,28
Imp. de utils. de expl. . . .	14.509	37,91	16.552	43,25	14.942	39,04
Parcial . . . . .	<u>22.047</u>	<u>57,61</u>	<u>17.610</u>	<u>46,02</u>	<u>15.047</u>	<u>39,32</u>
Aportes seguro social. . .	1.077	2,81	2.543	6,64	623	1,63
Total . . . . .	<u>23.124</u>	<u>60,42</u>	<u>20.153</u>	<u>52,66</u>	<u>15.670</u>	<u>40,95</u>

(1) Ganancias antes del descuento de impuestos.



CUADRO Nº 8

TRIBUTACION SOBRE LAS VENTAS EN EL INTERCAMBIO INDUSTRIAL DE MERCADERIAS ENTRE LOS PAISES DE LA C.E.E.

Tipo de impuestos	Alemania Fed.	Francia	Bélgica	Luxemburgo	Países Bajos	Italia
Impuesto cumulativo a todas las fases (Allphasensteuer)	a) Imp a la plus-vía. b) Imp. a una fase (comercio al detalle). c) Impuestos a una fase (Eiphassen-steuern).	Imp. cumulativo a todas las fases (Allphasensteuer) o imp. global.	Imp. cumulativo a todas las fases (Allphasensteuer).	Imp. cumulativo a varias fases (Mehrphasensteuer).	Imp. cumulativo a varias fases (Mehrphasensteuer) o imp. global.	Imp. cumulativo a varias fases (Mehrphasensteuer) o imp. global.
Tasa normal	a) 20% b) 2,75%	a) 6% b) 13% o 16% c) 6 p. mil	2%	5%	3,30%	3,30%
Tasas reducidas	a) 1%; 1,5%; 3%	a) 0,6%; 1,2%; 2,4%	0,5%; 1%	0,75%; 4%; 5%	0,6%; 1,3%; 2,3%	0,6%; 1,3%; 2,3%
Tasas aumentadas	a) 23%; 25% b) 8,5%	—	2,5%	7%; 9%; 18%	4%; 5,3%; 6%; 8,3%; 9,3%	4%; 5,3%; 6%; 8,3%; 9,3%
Tasas globales	—	a) Diferentes tasas entre 1 y 14%	1%; 2%; 3%; 7%	—	19 tasas diferentes entre 2 y 20%	19 tasas diferentes entre 2 y 20%

TRIBUTACION SOBRE LAS VENTAS EN EL INTERCAMBIO INDUSTRIAL DE MERCADERIAS ENTRE LOS PAISES DE LA C.E.E.

CUADRO Nº 9

SISTEMATIZACION Y TASAS DE LA TARIFA DEL IMPUESTO A LAS VENTAS EN LA INTERNACION DE MERCADERIAS EN LOS PAISES DE LA C.E.E.

Países y sistematización del impuesto a la venta	Tasas del imp. a la v. (N: tasa normal) % del arancel aduanero	Recargos % del arancel aduan.	GRAVAMENES TOTALES A VENTAS E INTERNACIONES	
			Tasas mínimas	Tasas máximas
<b>ALEMANIA FEDERAL</b>				
Imp. cumulativo a todas las fases (Allphasenst.)	1,5; 3; 4(N); 6; 8	—	1,5	8
<b>FRANCIA</b>				
Imp. a la plusvalía (imp. neto a la venta en todas las fases con descuento a imposición anterior)	6; 10; 20(N); 23; 25	—	6	25
<b>BELGICA</b>				
a) Imp. cum. a todas las fases	1,2; 2,4; 6(N)	} 0,5 - 8	0,5	14
b) Imp. globales	1 hasta 6(N); 6-14		0,5	22
c) Imp. al lujo	13; 16		13	24
<b>LUXEMBURGO</b>				
a) Imp. cum. a todas las fases	2(N)	—	—	—
b) Imp. globales	1; 2; 3; 7; 10	—	1	7
<b>PAISES BAJOS</b>				
Imp. cumulativo a varias fases	5(N); 7; 9; 18		0,5	24,5
<b>ITALIA</b>				
a) Imp. cumulativo a varias fases	0,6 hasta 3,3(N)	} 0,5 hasta 6,5 (13 tsas diferentes)	0,6	14,8
b) Imp. globales	3,3 hasta 9,3		1 hasta 6,5 (13 tasas dif.)	29,9
	2 hasta 23 (20 Tasas diferentes)			

Fuente: Servicio de Información Nº 55 del 15 de abril de 1962, según datos al 1º de abril de 1962.

## CICLO Y PROCESO PRESUPUESTARIO

Dr. OSCAR GANDARILLAS V.  
Asesor OPEX de Naciones Unidas  
en Presupuesto.

### 1. — ANTECEDENTES.

Desde el momento en que el presupuesto deja de constituir un simple documento contable o un registro de ingresos y gastos aislado y se convierte en un instrumento de realización de los planes y programas de desarrollo, su influencia se proyecta a un período bastante largo que sobrepasa con mucho el tiempo de su ejecución.

En efecto, el presupuesto moderno al constituir una parte del complejo proceso de la planificación se inicia en la etapa de su elaboración, un año antes del período en el que debe regir, luego viene su ejecución y otras etapas concomitantes y finalmente se tiene un período suplementario o complementario que abarca algunos meses. Por otra parte, se tienen los efectos del presupuesto como instrumento de política fiscal y política económica.

## 2.—CICLO PRESUPUESTARIO.

El ciclo presupuestario comprende el tiempo que transcurre desde las primeras fases de la preparación del presupuesto hasta su liquidación. Este lapso abarca 27 meses divididos en 3 períodos, según el detalle que se especifica a continuación.

**Primer Período.**—Dura un año y comprende las fases: a) programación, b) elaboración del proyecto, c) discusión y aprobación, y d) promulgación de la Ley del presupuesto.

**Segundo Período.**—También abarca un año, que generalmente coincide con el año calendario y comprende las fases de: a) ejecución presupuestaria, b) control y, c) evaluación de resultados. Este período concluye con la clausura del ejercicio fiscal.

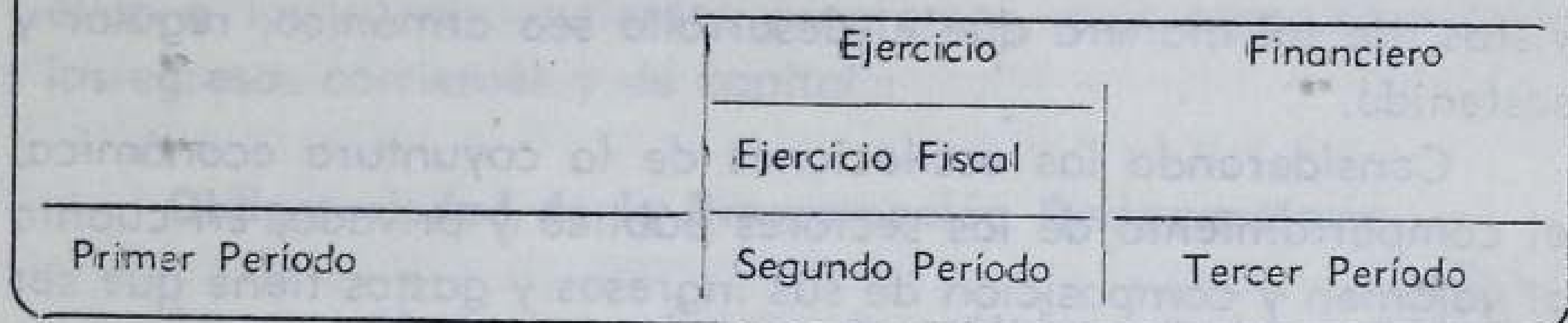
**Tercer Período.**—Generalmente tiene una duración que comprende los tres primeros meses del tercer año. Este período se denomina complementario o suplementario y está destinado a cancelar las obligaciones legalmente contraídas hasta el 31 de diciembre del año anterior y que no pudieran ser atendidas, por demora de trámite o falta de provisión oportuna de recursos. En consecuencia, en el período complementario se pagan las obligaciones devengadas durante el ejercicio fiscal con los ingresos correspondientes al mismo año. Este período termina con la liquidación del presupuesto.

El ejercicio fiscal corresponde al año durante el cual se ejecuta el presupuesto, que en Latinoamérica empieza el 1º de enero y concluye el 31 de diciembre.

El ejercicio financiero, añade al ejercicio fiscal los tres meses del período complementario, de manera que en conjunto abarca 15 meses.

El siguiente diagrama muestra los distintos períodos del ciclo presupuestario.

## CICLO PRESUPUESTARIO



12 meses	12 meses	3 meses
Programación	Ejecución	Período
Elaboración	Control	Complementario
Discusión y aprobación	Evaluación	Liquidación
Promulgación		

### 3.—PROCESO PRESUPUESTARIO.

El proceso presupuestario comprende las distintas fases o actividades que se realizan desde la preparación del proyecto hasta la liquidación de todos los movimientos de ingresos y gastos del presupuesto.

Las principales fases del proceso presupuestario son: programación, elaboración, discusión y aprobación, ejecución, control, evaluación de resultados, clausura y liquidación. Veamos en que consiste cada una de ellas.

#### A) Programación Presupuestaria.

El proceso del presupuesto por programas a diferencia del tradicional, comienza con la etapa de la programación, que tiene por finalidad procurar que el Presupuesto del Gobierno, refleje las metas de mediano y largo plazos, establecidos en los planes de desarrollo económico y social.

En otros términos, la programación presupuestaria, consiste en establecer una coordinación permanente, de carácter estructural y funcional, entre los mecanismos de planificación y presu-

puesto, para conseguir que el gasto público, en combinación con el gasto privado, permita el crecimiento de la economía en conjunto y de cada uno de sus sectores, de acuerdo a las tasas previstas, de tal manera que el desarrollo sea armónico, regular y sostenido.

Considerando las oscilaciones de la coyuntura económica, el comportamiento de los sectores público y privado, en cuanto al volumen y composición de sus ingresos y gastos tiene que ser de carácter complementario, eliminando las contradicciones que sólo servirían para agudizar las presiones inflacionarias o deflacionarias de la economía. La programación presupuestaria tiene por finalidad trazar las directrices principales, para que dentro de ese marco, se determine y establezca el monto y la composición de los ingresos y gastos del Gobierno.

La programación presupuestaria se realiza en dos niveles: global y sectorial.

### **Programación Global.**

La técnica de la planificación global del desarrollo, de acuerdo a las metas seleccionadas determina el volumen del gasto público necesario, para el largo y mediano plazos. La programación global del gasto público en base a los datos de la planificación global, proyecta el gasto público para algunos años y con especial cuidado y acuciosidad para el siguiente ejercicio, dividiendo el total de egresos, entre gastos corrientes y de capital. En esta forma se llega a determinar tanto el esfuerzo de investigación del Gobierno como el total de los gastos de operación, datos muy importantes en los países que se encuentran en vías de desarrollo.

### **Programación sectorial.**

Una vez que se conoce el monto proyectado de los egresos corrientes y de capital, la programación sectorial del gasto público, distribuye esos montos entre las distintas funciones y programas del presupuesto.

La programación sectorial del gasto público permite averiguar cuánto se destinará a los servicios generales o administrativos, a los sociales, comunales y económicos y en cada uno de ellos a los correspondientes programas, con especificación de los egresos corrientes y de capital.

### **Obligatoriedad de la Programación Presupuestaria.**

En vista de la importancia de esta fase, todos los Ministerios y organismos del sector público, están obligados a elaborar sus anteproyectos para el siguiente ejercicio fiscal, en base a los principios de programación presupuestaria establecidos por la Comisión Técnica de Presupuesto o algún organismo equivalente y determinando metas anuales en función de los planes de desarrollo.

### **Selección de Programas Presupuestarios.**

La Comisión de Presupuesto, selecciona anualmente los programas que deben incorporarse en el Presupuesto del Gobierno, previo estudio e informe conjunto de la Junta de Planificación y la Dirección de Presupuesto, con la participación de los respectivos organismos ejecutores, sobre las prioridades y la factibilidad financiera, técnica y administrativa de los programas.

### **Análisis de ingresos y egresos para la Programación.**

Para la programación del presupuesto, entre otros elementos, se analizan las cuentas consolidadas de los ingresos y egresos del sector público correspondientes a los tres últimos años y las proyecciones de los planes de desarrollo, cuantificando los gastos corrientes y las inversiones.

### **Determinación de la coyuntura económica.**

Fundamental importancia tiene para la labor de programación presupuestaria, analizar y reconocer la coyuntura eco-

nómica o sea el período dentro del cual ha de regir un presupuesto. Para programar un presupuesto interesa saber si la economía está atravesando un período de expansión o de depresión, si existen presiones inflacionarias o deflacionarias, si la producción se realiza con altos niveles de ocupación y estabilidad de precios, etc. Estos datos sirven para orientar la programación de un presupuesto, procurando equilibrar el financiamiento de los ingresos y gastos o proponiendo presupuestos deliberadamente desequilibrados, para contrarrestar las fluctuaciones de los ciclos económicos.

### **Aprobación de límites de egresos para el Proyecto de Presupuesto.**

En base a las primeras estimaciones de egresos para el siguiente año realizadas por los Ministerios y dependencias, y otros antecedentes que estima necesarios, la Comisión de Presupuesto, efectúa un cálculo preliminar de ingresos para el próximo ejercicio y una estimación provisional de los egresos que a su juicio, puedan autorizarse para cada Ministerio u otro organismo y los someterá a conocimiento del Presidente de la República, quien señalará los límites de egresos para el siguiente ejercicio fiscal. En esta forma queda concluida la programación presupuestaria.

### **B) Elaboración del Proyecto de Presupuesto.**

La formulación del proyecto de presupuesto se inicia con la notificación a los Ministerios y dependencias, de los límites o cuotas de gasto señaladas por el Presidente de la República y comprende tres etapas:

#### **i) Solicitudes de gastos.**

Los Ministerios y organismos del sector público elaboran sus solicitudes de gastos para el próximo ejercicio fiscal, utilizando los formularios enviados por la Dirección de Presupues-



to y siguiendo las instrucciones impartidas por la Comisión Técnica de Presupuesto, dentro de los límites de egresos aprobados.

Las solicitudes de gastos, deben ser elaborados por los organismos sectoriales de programación, que en cada Ministerio constituye un Comité Funcional, presidido por el Ministro e integrado por el Subsecretario, el Director de Programación, los directores técnicos y los representantes de los organismos de planificación y presupuesto. En esta forma, las solicitudes de gastos consultan los distintos puntos de vista y las necesidades de cada uno de los programas.

Terminada la elaboración de las solicitudes de egresos, cada Ministerio o dependencia lo envía hasta una fecha fija a la Dirección de Presupuesto, con las justificaciones del caso.

Si algún organismo no presenta oportunamente su solicitud, la Dirección de Presupuesto prepara por su cuenta.

#### ii) **Anteproyecto.**

La Comisión Técnica de Presupuesto a través de la Dirección del Ramo y con participación de los organismos ejecutivos, estudia, revisa y ajusta los egresos de las solicitudes con los ingresos calculados para el próximo año, a fin de elevar a consideración del Presidente de la República un Anteproyecto de Presupuesto, acompañado de un informe relativo a la situación fiscal y a las perspectivas de las finanzas públicas. A tiempo de preparar el anteproyecto, se cuida de la aplicación de todos los requisitos de forma y fondo de la técnica del Presupuesto por Programas.

#### iii) **Proyecto Definitivo.**

Cuando el Presidente de la República recibe el anteproyecto elaborado por la Comisión Técnica de Presupuesto, lo revisa y con las modificaciones que considere necesarias, queda aprobado el Proyecto de Presupuesto, que acompañado de un mensaje lo remite al Congreso Nacional.

El proyecto de presupuesto, cuando es preparado siguiendo la norma de la técnica programática, contiene la información necesaria para su estudio y aprobación, incluyendo a ese fin datos referenciales de ingresos y gastos de los 3 últimos años para que los Representantes puedan establecer comparaciones sobre el monto, la composición y evolución de los mismos.

### C) **Discusión y Aprobación del Presupuesto.**

El Proyecto de presupuesto debe ser estudiado, discutido y aprobado por el Congreso dentro de un plazo fijo, siguiendo las normas Constitucionales establecidas en cada país.

El Presidente del Congreso envía el proyecto a la Comisión Interna de Presupuesto o Finanzas para que estudie y elabore un informe, recibiendo sugerencias a ese fin en un plazo breve de 10 días.

La Comisión Interna del Legislativo durante el estudio del proyecto de Presupuesto debe efectuar sesiones conjuntas de trabajo con los miembros de la Comisión Técnica de Presupuesto o sus representantes, para discutir los aspectos en que hayan discrepancias.

Concluido el estudio del proyecto, la Comisión Interna eleva su informe al Congreso, anotando las discrepancias que no hubiesen sido resueltas.

El Congreso Pleno, generalmente en un solo debate, y dentro de un plazo improrrogable, discute el informe de su Comisión Interna y vota el Presupuesto por capítulos o programas, cuyos detalles o partidas quedan aprobados por este hecho. Si por cualquier causa no fuere aprobado el Presupuesto por el Congreso en el plazo previsto, entra en vigencia el Proyecto enviado por el Ejecutivo.

Generalmente, la legislación de los distintos países establece que el Congreso no podrá expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establecen ingresos consignados en el Presupuesto vigente, sino a condición de que al mismo tiempo establezca nuevas rentas o aumente las existentes para sustituir las

que trata de modificar o derogar; y en ningún caso, podrá aprobar ley alguna que desequilibre el Presupuesto con nuevos egresos.

Cuando el Congreso discute proyectos de ley que aumenten gastos o crean o aumenten impuestos, oirá el Ministro encargado de las finanzas.

En cuanto a las relaciones de las Funciones o Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria, existen dos corrientes. A veces, la Constitución confiere al Legislativo facultades tan amplias que prácticamente puede modificar substancialmente el proyecto de presupuesto y hasta llega a rechazarlo en algunos casos. Un Legislativo que actúa en esta forma, naturalmente que vulnera y limita seriamente las funciones del Ejecutivo, que al verse privado de la iniciativa en materia tributaria y del derecho de veto para objetar las decisiones del Congreso, prácticamente carece del instrumento fundamental de la administración que es el presupuesto.

Otra tesis sostiene que el Ejecutivo debe tener capacidad e influencia suficiente para conformar y ejecutar un presupuesto que consulte las necesidades del país, de manera que la labor administrativa esté respaldada por un presupuesto por programas elaborado en función de los objetivos y metas de un plan nacional y que no haya sido deformado por la influencia de intereses locales en el Legislativo. Esta corriente sostiene que el Ejecutivo debe tener suficiente autoridad e influencia en materia de presupuesto, sin contrariar el sano principio del equilibrio de poderes.

#### **D.—Ejecución del Presupuesto.**

La Ley Orgánica respectiva, en los países latinoamericanos dispone que el Presupuesto se ejecute en el ejercicio fiscal que comprende del 1º de enero al 31 de diciembre. Trámites adicionales de obligaciones contraídas antes del 31 de diciembre se puede realizar en el período complementario, que comprende los 3 primeros meses del siguiente año. En esta forma, agre-

gando el ejercicio fiscal el período complementario se tiene el ejercicio financiero que en total abarca 15 meses.

No existe un procedimiento único para la ejecución presupuestaria; cada país de acuerdo a sus necesidades y sobre todo a la disponibilidad de ingresos, adopta diferentes sistemas de ejecución. Sin embargo, el uso cada vez más generalizado del presupuesto por programas, impone la obligación de uniformar los sistemas de ejecución en aspectos principales aún cuando subsisten características propias a cada país, en los detalles.

Con esta aclaración, se indican algunos pasos de carácter general que podrían servir para establecer un sistema de ejecución del presupuesto por programas y que en alguna medida se viene aplicando en la República del Ecuador, con relativo éxito.

### 1) **Plan de Gastos y Calendario de Actividades e Inversiones.**

Promulgado el presupuesto, los Ministerios y otros organismos presentan a la Dirección de Presupuesto, hasta el 30 de noviembre un Plan de Gastos y un Calendario de Actividades e Inversiones, detallados por trimestres, de acuerdo a las necesidades de ejecución de los programas durante el próximo año fiscal.

### 2) **Plan Financiero Anual.**

La Dirección de Presupuesto estudia el Plan de Gastos y el Calendario de Actividades e Inversiones y en función de los ingresos proyectados efectúa los ajustes del caso. Sobre esta base la Comisión Técnica de Presupuesto hasta el 31 de diciembre aprueba un Plan Financiero Anual para el siguiente ejercicio, señalando límites trimestrales de egresos para cada programa, que serán revisados y reajustados periódicamente.

### 3) **Política de Autorización de Cupos de Gastos.**

Corresponde a la Comisión Técnica de Presupuesto u otros organismos equivalentes fijar la política de concesión de cupos

de egresos que aplicará la Dirección General de Presupuesto, en base a la información que proporciona esta última sobre la situación de la caja fiscal.

#### 4) **Concesión de Cupos Mensuales de Egresos.**

De acuerdo con la política de la Comisión de Presupuesto y el Plan Financiero Anual, la Dirección de Presupuesto concede cupos mensuales de egresos para cada uno de los programas presupuestarios teniendo en cuenta las disponibilidades del Tesoro. Para este fin los gastos se clasifican en el siguiente orden de preferencia: gastos de retención automática, gastos fijos, gastos necesarios y gastos diferibles. Las inversiones se autorizan caso por caso, previa justificación de su prioridad.

#### 5) **Solicitud de Fondos.**

En base a la concesión periódica de cupos que puede realizarse por oficio aislado o mediante cuadros de todas las partidas de los programas, el Ministerio respectivo, utilizando formularios especiales presenta la solicitud de fondos de acuerdo a sus necesidades.

#### 6) **Acuerdos de Transferencia de Fondos.**

Concedidos los cupos de gastos por programas, se tramitan las Solicitudes de Fondos con cargo a la partida presupuestaria en la Contraloría, organismo que previo cumplimiento de requisitos legales expide el correspondiente Acuerdo de Transferencia de Fondos y lo envía al Tesoro de la Nación, debiendo remitir copias a la Dirección de Presupuesto y a la dependencia interesada.

#### 7) **Ordenes de Pago.**

La Tesorería, de acuerdo a la política establecida por la Comisión Técnica de Presupuestos, y previo estudio de los acuerdos de transferencia, dicta las respectivas órdenes de pago para

que el Banco Central acredite los fondos en las cuentas de los correspondientes pagadores.

El detalle diario de las órdenes de pago se envía a la Contraloría para fines de auditoría y para el examen y juzgamiento de cuentas y a la Dirección de Presupuesto para los registros estadísticos del caso.

El trámite de pago de los cupos de gastos, varía según se trate de:

- a) Gastos diferibles, que dan lugar a Acuerdo de Transferencia ordinarios;
- b) Gastos fijos como sueldos, jornales, rancho, etc., dan lugar a Acuerdos de Transferencia Espontáneos; y,
- c) Egresos sujetos al régimen de retención automática como la deuda pública, sueldos del personal del servicio exterior.

Además, se tiene el caso de autorización de Fondos Anticipados, en caso de urgencia inaplazable y cuando no existen partidas específicas ni saldos presupuestarios disponibles.

#### 8) **Efectivación del pago.**

Finalmente, se gira el cheque por la dependencia y se contabiliza en el Banco Central para el cobro del mismo.

#### **Traspasos de Créditos.**

El régimen de traspasos de crédito está sujeto en cada país a normas especiales, que tienen por finalidad evitar movimientos indiscriminados de partidas, cuidando de que los traspasos se realicen únicamente en casos justificados, previa comprobación del cumplimiento de una serie de requisitos.

Una síntesis de las normas contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto en el Ecuador sobre esta materia, destaca los siguientes aspectos:

Los traspasos de créditos se refieren a los movimientos de egresos entre partidas o programas, durante la ejecución presu-

puentaria y sin afectar los ingresos. Para la autorización de trasposos de créditos, es indispensable justificar previamente la necesidad de incrementar las asignaciones de una o más partidas y la disponibilidad de recursos sobrantes en las partidas a reducirse demostrando la urgencia de realizar tales trasposos, a fin de facilitar el cumplimiento de las metas del respectivo programa.

### **Prohibición de trasposos en el Primer Trimestre.**

Queda prohibido realizar trasposos de créditos en el Presupuesto durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, salvo el caso de partidas globales que no hubieran sido distribuidas en el Presupuesto y que se destinen a satisfacer necesidades inmediatas.

Los trasposos pueden realizarse entre partidas de un mismo programa o entre programas.

### **Trasposos de crédito dentro de un programa.**

Los funcionarios superiores de los Ministerios u otros organismos pueden solicitar a la Dirección de Presupuesto trasposos de créditos entre partidas de un mismo programa, excepto para incrementar gastos utilizando egresos de capital.

La Dirección de Presupuesto, previa justificación de antecedentes autoriza mediante resolución los trasposos de créditos entre partidas de un mismo programa, comunicando este hecho a la Contraloría.

### **Trasposos de créditos entre varios programas.**

El Presidente de la República, autoriza mediante Decreto los trasposos de créditos entre partidas de diferentes programas, previo dictamen favorable de la Comisión Técnica de Presupuesto e informe de la Contraloría.

## **Prohibición de incrementar asignaciones de sueldos.**

Las asignaciones globales de sueldos no podrán ser incrementadas sobre las cifras que constan en la Ley de Presupuesto, ni con ellas se podrá efectuar traspasos de créditos entre programas.

La proyección anual de las reformas introducidas en los detalles distributivos de sueldos de un mismo programa, durante la ejecución presupuestaria, de ninguna manera podrá sobrepasar el monto anual constante en la Ley de Presupuesto.

## **Aumentos y Reducciones de Créditos.**

En algunas oportunidades una vez aprobado y en ejecución el Presupuesto, sucede que se presentan nuevas necesidades de gastos que no pueden ser satisfechos con las asignaciones previstas ni mediante los traspasos de créditos. En esos casos se procede a realizar aumentos de créditos, afectando o modificando tanto los egresos como los ingresos.

Para que se efectúen aumentos de créditos es indispensable el cumplimiento de las siguientes condiciones:

a) Que existan saldos sobrantes de caja no utilizados, total o parcialmente, correspondientes al ejercicio financiero anterior y que pueden utilizarse para continuar la ejecución de obras públicas o para satisfacer otros egresos de desarrollo previamente programados;

b) Que tales sobrantes provengan de obras concluidas y puedan utilizarse para iniciar nuevos programas de desarrollo;

c) Que las necesidades a satisfacer sean de carácter urgente, que no hayan podido preverse, y que se establezcan nuevas fuentes de ingresos o se compruebe la posibilidad de obtener mayores recaudaciones que las previstas; y,

d) Que no exista posibilidad de cubrir las mencionadas necesidades con la utilización de las partidas de imprevistos,



ni mediante trasposos de créditos, y que se determine la fuente de financiamiento adecuada.

Cuando los ingresos efectivos del presupuesto durante su ejecución resulten visiblemente menores que los previstos, se podrán efectuar reducciones de créditos, modificando los egresos y los ingresos, a fin de mantener el equilibrio presupuestario.

### **Trámite para autorizar aumentos y reducciones de créditos.**

El Presidente de la República, previo dictamen favorable de la Comisión Técnica de Presupuesto e informe de la Contraloría, autoriza los aumentos o reducciones de créditos mediante la expedición del correspondiente decreto ejecutivo.

### **E.—Control Presupuestario.**

En la técnica del presupuesto por programas, es conveniente distinguir el control financiero del control de ejecución de los programas.

En cuanto al control financiero se recomienda que las labores de pre-auditoría deben realizarse al nivel de las unidades ejecutoras de los programas y las de post-auditoría al nivel de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de las atribuciones legales de la Contraloría, la Dirección General de Presupuesto controlará la ejecución de programas, con el propósito de verificar el cumplimiento de las metas previstas.

Para los fines de ejecución, control y evaluación presupuestaria y para evitar la duplicación de la contabilidad como sucede en algunos países, se recomienda implantar un sistema integrado de contabilidad de acuerdo al siguiente esquema. Los organismos encargados de ejecutar el presupuesto llevarían una contabilidad de cada programa siguiendo el detalle de las partidas por objeto del gasto, que permita determinar en cualquier

momento el estado de ejecución de los programas y conocer el movimiento financiero correspondiente; la Dirección de Presupuesto llevaría solamente un registro contable resumido por programas, el Tesoro Nacional podría llevar una contabilidad de caja por fondos y la Contraloría consolidaría todo el movimiento contable del país, para fines de post-auditoría.

#### **F. — Evaluación de Resultados.**

Una de las etapas más útiles dentro de la técnica del presupuesto por programas, es la que corresponde a la evaluación de los resultados de la ejecución de los programas presupuestarios. Sin embargo, se ha progresado poco en la mayoría de nuestros países en este aspecto, debido, principalmente, a la falta de adecuadas unidades de medida, a la imperfección de los sistemas contables y a la ausencia de información financiera y de los avances físicos en la ejecución de los programas, situación que en conjunto empeora debido a los débiles mecanismos de coordinación entre la Dirección de Presupuesto, la Junta de Planificación y los organismos ejecutores.

#### **Objetivos.**

Entre los principales objetivos de la evaluación presupuestaria se puede incluir:

- a) Medir y comparar las actividades e inversiones que los organismos del Gobierno realizan con las metas previstas en los programas presupuestarios;
- b) Comparar los costos consignados en los programas con los costos reales de ejecución, para que en base a esa experiencia se mejore la elaboración de los presupuestos de los siguientes ejercicios, procurando la óptima utilización de los recursos;
- c) Correlacionar, revisar y ajustar, periódicamente las estimaciones de los ingresos y egresos, para proporcionar elementos de juicio a la Comisión Técnica de Presupuesto a fin de que adopte oportunamente las medidas de Política Fiscal.

d) Facilitar información para orientar la política de concesión de cupos de gastos variables y la autorización para las inversiones; y,

e) Elaborar informes periódicos de evaluación de los programas, sugiriendo la adopción de medidas oportunas para corregir las desviaciones que se observen en la ejecución de las mismas.

### **Clases de Evaluación.**

Se pueden distinguir tres tipos de evaluación en la ejecución de programas presupuestarios:

a) Evaluación de programas aislados.— Considera cada programa individualmente comparando los resultados obtenidos con las metas, recursos, costos y plazos previstos.

b) Evaluación funcional de programas interdependientes. Considera los programas sectoriales complementarios, para analizar y juzgar el efecto combinado de su ejecución, frente a las metas, recursos, costos y plazos previstos.

c) Evaluación del impacto económico.— Se trata de una labor dedicada que tiene por finalidad investigar y determinar, en base a los puntos a) y b), el impacto del gasto público en la economía en aspectos tales como el incremento del producto bruto interno, el nivel de ocupación, la estabilidad de precios, la tendencia de las presiones inflacionarias o deflacionarias, etc.

La evaluación del impacto económico (derivado de la ejecución de los programas presupuestarios) es una labor dedicada y compleja, que se reserva a organismos especializados como la Junta de Planificación, que disponen de la información necesaria para realizar análisis de la actividad de los sectores público y privado, es decir de la economía en conjunto.

### **Instrumento de Evaluación Presupuestaria.**

No existen sistemas perfeccionados de evaluación por las dificultades y obstáculos que anotamos en otro lugar; sin em-

bargo se puede indicar que los principales instrumentos para realizar esta delicada e importante labor podrían ser básicamente las siguientes:

1) **Calendario Anual de Egresos por Programas.**— Proporciona información mensual de los gastos fijos y variables de cada uno de los programas bajo la responsabilidad del jefe encargado de su ejecución.

2) **Plan de Trabajo Anual.**— Facilita información de las actividades que comprende cada programa, la unidad de medida seleccionada, la meta global y las metas parciales de cada mes.

3) **Cuadro del Movimiento Presupuestario de cada Programa.**— Proporciona información detallada de los programas a nivel de cada partida por objeto del gasto, registrando los datos de las distintas etapas de la vida de los programas presupuestarios, de manera que el análisis del mismo, permite realizar la evaluación financiera de los programas.

4) **Informe Trimestral de Avance de Programas y Plan de Trabajo.**— Proporciona información sobre la ejecución y grado de cumplimiento de los programas con relación a las metas, costos y las desviaciones. Además, indica las causas de estas últimas y propone la adopción de medidas para corregir las desviaciones en la conducción de los programas. Adicionalmente, registra el plan de trabajo para el siguiente trimestre.

### **Procedimiento.**

Con valor simplemente informativo, se indica los pasos principales de la labor de evaluación de los resultados de la ejecución de los programas presupuestarios.

### **Datos de Avance de Programas y Situación Financiera.**

a) Los Ministerios y Dependencias que tengan a su cargo la ejecución de programas utilizando los formularios correspondientes envían trimestralmente a la Comisión Técnica de Presupuesto, informes sobre su situación financiera y el avance en la

ejecución de sus programas, explicando cualquier desviación que pudiere haberse presentado con respecto a las metas fijadas previamente. En caso de no enviarse la información requerida no podrá autorizarse cupos de egresos.

#### **b) Informes de Evaluación Presupuestaria.**

En base a los informes del punto a) se realiza la evaluación de los programas de servicios a través de la Dirección General de Presupuesto y la evaluación periódica de los programas de desarrollo mediante la labor coordinada de la Junta de Planificación y la Dirección de Presupuesto.

Los informes de evaluación deben indicar las medidas adecuadas que deberían adoptar los organismos ejecutores de programas y la Comisión Técnica de Presupuesto, para el cumplimiento de las metas previstas.

Como se puede apreciar por lo expuesto anteriormente, la labor de evaluación presupuestaria, alcanza un gran volumen de trabajo, difícil de procesar por sistemas manuales. Por esta circunstancia un buen sistema de evaluación presupuestaria tiene que mecanizar sus procedimientos utilizando equipos electrónicos que abrevian y facilitan el trabajo, procesando con la celeridad requerida los numerosos formularios y datos que se necesitan.

El sistema de evaluación mejorará cuando existan unidades de medida adecuadamente seleccionadas, coeficientes de eficiencia probados, un sistema de coordinación permanente entre los organismos de presupuesto, de planificación, las entidades ejecutoras y la Contraloría y buenos registros contables.

#### **G. — Clausura del Presupuesto.**

En los países latinoamericanos el Presupuesto se clausura el 31 de diciembre de cada año, fecha después de la cual queda terminantemente prohibido contraer nuevas obligaciones con cargo al presupuesto del ejercicio clausurado.

Las transferencias a título gratuito que por cualquier causa no alcanzaren a pagarse, total o parcialmente, hasta la fecha de clausura de cada ejercicio fiscal, no constituyen deudas para el Gobierno.

La clausura del presupuesto significa la conclusión de la vigencia del mismo, basado en el principio de "obligaciones devengadas e ingresos efectivos" que rige en todos nuestros países. En otros términos, en materia presupuestaria tienen valor las obligaciones contraídas sólo hasta una fecha determinada —31 de diciembre—, aunque se paguen o cancelen en el período complementario; en cambio, en cuanto a los ingresos, estos corresponden al ejercicio en que ingresan o se hacen efectivos.

#### H. —Liquidación del Presupuesto.

El Presupuesto de cada ejercicio fiscal se liquida el 31 de marzo del siguiente año, es decir cuando concluye el ejercicio financiero. La Contraloría en coordinación con la Dirección de Presupuesto y la Tesorería, procede a elaborar la liquidación correspondiente mediante un informe detallado que describe y registra las cifras de las asignaciones originales del presupuesto, todas las modificaciones que se operaron durante la vigencia del mismo tanto en los ingresos como en los gastos, explicando los trasposos, aumentos y reducciones de créditos, los movimientos de caja entre los distintos fondos y todas las operaciones que hubieren servido para financiar el presupuesto.

Finalmente, el informe de liquidación que en síntesis explica la forma en que se ejecuta el presupuesto, equilibrando los egresos con los ingresos se aprueba mediante un Decreto Supremo.

La experiencia demuestra que las distintas fases del proceso presupuestario, pese a existir fechas fijadas señaladas en las Leyes Orgánicas respectivas, no se cumplen debido a la falta de un buen sistema de coordinación de los organismos del sector público con la Dirección de Presupuesto y la Junta de Planificación. El normal desarrollo del proceso presupuestario también

es afectado con mucha frecuencia por los cambios políticos que generalmente invalidan los trabajos realizados a una fecha y obligan a introducir modificaciones apresuradas sin el respaldo de estudios e investigaciones confiables.

Debido a los factores indicados, los Calendarios que se elaboran para la preparación del proyecto de presupuesto y para el cumplimiento de las distintas fases del proceso presupuestario, sufren muchas modificaciones al margen de la Ley, por la imposibilidad física de cumplir los plazos inicialmente señalados.

A continuación se inserta el Calendario del Proceso Presupuestario, correspondiente al proyecto de Ley Orgánica de la República del Ecuador.

MARZO

ABRIL

MAYO

JUNIO

## CALENDARIO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Fecha	Organismo	Operación	Art.
ENERO			
31	Organismos Sector Público .....	Presentación Presupuestos Aprobados .....	5
31	Contraloría General	Liquidación Presupuesto General .....	99
FEBRERO			
28	Comisión Técnica ..	Elaboración Resumen Consolidado de Presupuesto .....	6
28	Organismos Autónomos .....	Información financiera para fijar Aporte fiscal .....	37
28	Entidades Beneficiarias .....	Justificación para fijar Subvenciones fiscales .....	38
MARZO			
31	Comisión Técnica ..	Selección Programas Presupuestarios .....	34
31	Contraloría General	Información para elaborar Proforma .....	35
31	Dependencias .....	Datos para Proforma Presupuestos y Anexos .....	36
31	Dependencias .....	Envío primeras estimaciones ingresos y egresos .....	39
ABRIL			
30	Congreso Nacional..	Distribución Fondos Públicos .....	32
MAYO			
31	Presidencia de la República .....	Aprobación límites egresos para Proforma..	40
JUNIO			
30	Dependencias .....	Presentación Solicitudes Departamentales ..	41
30	Dependencias .....	Envío solicitudes para Proforma Presupuestos Anexos .....	42



## CALENDARIO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Fecha	Organismo	Operación	Art.
<b>JULIO</b>			
31	Comisión Técnica ..	Elaboración y presentación Anteproyecto de Presupuesto .....	43
<b>AGOSTO</b>			
10	Presidencia de la República .....	Presentación Proyecto de Presupuesto al Congreso .....	45
20	Legislatura y Corporaciones .....	Proposición modificaciones al Proyecto ....	47
<b>SEPTIEMBRE</b>			
9	Comisión Interna del Congreso .....	Informe sobre Proyecto de Presupuesto ....	51
10	Congreso Nacional.	Aprobación Presupuesto General del Estado	52
11	Ministerio de la Ley	Vigencia Eventual Proyecto de Presupuesto	53
<b>OCTUBRE</b>			
15	Congreso Nacional .	Envío Autógrafo Presupuesto Aprobado ..	57
<b>NOVIEMBRE</b>			
15	Presidencia de la República .....	Promulgación Presupuesto en Registro Oficial	58
30	Dependencias ....	Envío Plan Egresos y Calendario Inversiones.	61
<b>DICIEMBRE</b>			
31	Comisión Técnica..	Aprobación Plan Financiero Anual .....	62
31	Disposición de la Ley .....	Clausura Presupuesto General .....	95

## SECCION

### LIBROS Y REVISTAS

LA NATION EUROPEENNE, PARIS, N° 25 Marzo 1968

## EUROPA Y LA AGRESION ECONOMICA AMERICANA (\*)

LEONARDO FIORI.

Las realizaciones de la Comunidad Económica Europea en materia de desgravación arancelaria como en espíritu comunitario, denotan positivos avances. Este es **grosso modo** el balance de la C.E.E. al cumplirse su décimo aniversario. Sin embargo, la trayectoria futura de la economía europea es menos clara y menos halagadora. ¿Cuál es la sombra que enturbia el porvenir del continente europeo? La escalofriante respuesta es la siguiente: la colonización económica de la Europa occidental por parte de los Estados Unidos de América. Pero ésta es una cuestión con historia. Sigamos las líneas generales del pensamiento del señor Fiori:

La actual situación europea tiene sus raíces en la segunda guerra mundial, a cuyo término —vencedores y vencidos— tuvieron que afrontar la enorme tarea de la reconstrucción, en

---

(\*) Reproducido en Economía Financiera Española N° 23.

cambio, la economía norteamericana, alejada del foco mismo de la lucha bélica, no sufrió los destructivos impactos de la contienda y, por lo menos hasta 1950 en que se advierten síntomas ciertos de recuperación europea, disfrutó de la inestimable ventaja de actuar sin competidores de la talla de la misma Europa y del Japón.

Paulatinamente —dice el autor— la industria europea fue superando difíciles escollos y reconquistando mercados, llegando en este plan al propio mercado estadounidense. Mas, los empresarios americanos respondieron al resurgimiento de la industria europea con un ataque en profundidad, que conforme se ha dicho constituye una verdadera operación de colonización económica.

La estrategia aplicada por los capitalistas norteamericanos para la "conquista" de la Europa occidental, se puede sintetizar en los siguientes métodos:

1.—A través de las inversiones directas. Entre 1959 y 1964 las inversiones directas norteamericanas aumentaron en un 127 por ciento. El monto invertido pasa de 1.700 millones de dólares en 1950 a 17.200 millones en 1966.

Este método de colonización económica ha llevado a concentrar en manos norteamericanos "sectores enteros de producción y capitales indispensables para la independencia y desarrollo económicos, impidiendo, por otra parte, que la industria europea se desarrolle en esos sectores".

El control de los Estados Unidos sobre la industria de la Europa occidental asciende en la actualidad al 20% en la producción de maquinaria agrícola, caucho sintético y construcciones eléctricas; al 30% en la producción de automóviles; al 50% en la industria de derivados del petróleo; y, al 90% en la producción de ordenadores.

2.—El segundo método de colonización económica ha funcionado mediante la captación de capitales "con emisión de empréstitos suscritos por ahorradores europeos, que financian con ello las actividades de las empresas americanas en Europa y en otras partes del globo".

Fiori transcribe en su artículo el siguiente texto de la celebrada obra "El desafío americano", de Servan Schreiber:

"En 1965 los Estados Unidos invirtieron en Europa 4.000 millones de dólares. Estas inversiones fueron financiadas del siguiente modo:

- a) Empréstitos colocados en el mercado europeo (euro-emisiones) y créditos obtenidos en los países europeos: un 55%.
- b) Subvenciones estatales y paraestatales de las naciones europeas y autofinanciación: un 35%.
- c) Transferencias netas de dólares procedentes de los Estados Unidos: el 10%.

Es por tanto de ese modo como las nueve décimas partes de las inversiones americanas en Europa han sido financiadas por los propios europeos. ¡Estamos pagando a los americanos para que éstos nos dominen!...".

La campaña de Washington para defender al dólar mediante la restricción de la salida de capitales, estimulará —según criterio del autor— una mayor búsqueda de recursos fuera de la Unión.

3.—Otro procedimiento utilizado por las empresas estadounidenses es la incursión en las compañías europeas hasta llegar a controlar la mayoría de acciones y poder dirigir la producción según los objetivos americanos. Buen ejemplo de esta práctica es el acuerdo suscrito entre las principales firmas aeronáuticas inglesas y americanas, acuerdo que al permitir la entrada de capital norteamericano en dicho sector dio al traste con el proyecto anglo-francés del "Concorde", avión supersónico para servicio civil, que era recelosamente mirado por los empresarios americanos.

4.—Para evadir las barreras arancelarias de la C.E.E. y reducir costos en transporte y aduana, los consorcios americanos han optado por abrir filiales en Europa. Esto "contribuye terriblemente a perjudicar a las empresas genuinamente europeas con la ayuda solapada de la legislación americana".

El autor sostiene que las posibilidades de descolonización europea dependen de la voluntad competitiva de unos cuantos empresarios europeos que, eventualmente, readaptarían las estrechas estructuras productivas para estar en capacidad de atender a 180 millones de consumidores, alimentándose en un mercado de capitales que se desenvolvería en función de las dimensiones de la C.E.E.

La intención del articulista es insistir en la denuncia sobre la agresividad del imperialismo norteamericano en Europa occidental y en la urgencia de poner coto a la odiosa colonización económica. Este es un asunto interesante y trascendental. Los países europeos están plenamente conscientes de su progresivo sometimiento al capital americano. ¿Podrá resolverse la pugna entre capitalistas europeos y norteamericanos en el plano puramente económico? El autor parece responder afirmativamente. El análisis histórico inclina a pensar con menos optimismo.

R. B. T.

REVISTA "DESARROLLO" Año 2 N° 8 Barranquilla-Colombia

## COLONIALISMO Y SUBDESARROLLO

Por K. B. GRIFFIN.

El "subdesarrollo" se halla ligado a un conjunto de condiciones de la comunidad, sus instituciones sociales, su organización política, sus características económicas.

Las diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados son de orden cualitativo y cuantitativo; pero las características actuales de estos últimos no siempre fueron las mismas. Los países subdesarrollados son producto de fuerzas históricas, especialmente ocasionadas por la acción de la expansión europea como fuerza ascendente en el desarrollo mundial. Son el resultado de un fenómeno relativamente reciente. Europa, no los "descubrió"; por el contrario, contribuyó a su creación. En muchos casos, las sociedades con las cuales Europa tuvo contacto eran sofisticadas, cultas y ricas.

La consolidación de la hegemonía europea en América Latina, Africa y Asia se debió más que a su superioridad cultural y económica a su capacidad tecnológica reflejada en la construcción de barcos para largas travesías, perfeccionamiento de caño-

nes y armas de fuego de uso naval. Las sociedades autóctonas al entrar en contacto con la expansión europea, fueron destruidas; si bien el método de destrucción varió de una región a otra, el resultado fue siempre el mismo: la declinación de la riqueza del pueblo subyugado, unida a la desintegración de la estructura social y económica del mismo.

#### a) **El impacto colonial en el área del Caribe.**

La penetración española en América Latina se inició en el área del Caribe. El colonialismo subsiguiente significó el desastre para los pueblos indígenas que prácticamente desaparecieron en menos de una generación. Si bien la cultura indígena de las Indias Occidentales no estaban avanzadas como otras civilizaciones, la sociedad nativa estaba bien organizada y mantenía una economía productiva. El rompimiento de su estructura política permitió el control total sobre los indígenas: los jefes fueron eliminados y el resto de la población fue relegada a ciertas localidades llamadas en un principio "repartimientos" y más tarde, "encomiendas". Este fue el origen del sistema latifundista en el cual los derechos individuales, más tarde se transfirieron no sólo a la tierra sino a sus habitantes.

La combinación de brutalidad, flagelación, altos tributos, esclavitud, trabajo forzado en las minas, destrucción de la estructura social, enfermedades y suicidios, conllevaron la extinción de la población indígena. "Una sociedad nativa bien estructurada y ajustada se había convertido menos que en un proletario, en una servidumbre aliada".

#### b) **La ruina de la Nación Incaica.**

Una de las más grandes tragedias de América Latina fue la destrucción de la civilización indígena. La conquista española produjo profundos cambios demográficos, institucionales y sociales. La catastrófica disminución de la población, significó la ruina de la civilización andina. Los sobrevivientes de la conquista se convirtieron en una masa desorganizada, miserable y ham-

briente. En resumen, se convirtieron en un pueblo subdesarrollado: miles de indios fueron enviados a las minas para extraer las riquezas minerales que contribuirían al enriquecimiento de una Europa en expansión; las mejores tierras fueron apropiadas y distribuidas a un puñado de favorecidos, empujando a los nativos a las laderas de las montañas, en donde la tierra apenas producía para su sustento.

De esta manera se creó el complejo sistema económico de América Latina con sus latifundios y minifundios.

### c) **Instituciones indígenas en Africa.**

Ningún otro continente ha sido explotado y saqueado con la misma intensidad que el continente africano. El comercio organizado de esclavos, practicado especialmente por los portugueses durante el siglo XVIII, produjo la devastación de Africa Occidental, desde Guinea hasta Angola. La esclavitud creó el caos en extensas áreas del continente: la población disminuyó, se incitó la guerra entre tribus anteriormente pacíficas; la economía doméstica cayó en decadencia y se corrompió la organización social y la autoridad de la comunidad.

La esclavitud y el exterminio pueden considerarse como los patrones típicos de la penetración europea en el Africa. Este proceso se inició con la adquisición por parte de los colonizadores de las mejores tierras, depósitos minerales y reservas de agua. El territorio de sudoeste africano es un ejemplo clásico del monopolio de tierras por parte de los europeos. "Los blancos, aunque sólo representan una séptima parte de la población, disfrutaban del uso exclusivo de dos terceras partes de la tierra".

La economía colonial, especialmente la de las minas, necesitaba la mano de obra indígena; los nativos fueron obligados a migrar y a trabajar para los europeos. Los altos impuestos y contribuciones les forzaron a entrar en un mercado de trabajo monopolístico y a trabajar para el hombre blanco por un salario irrisorio a fin de poder pagar los impuestos y equilibrar el ingreso obtenido de la agricultura en decadencia. Los africanos fueron



sistemáticamente degradados y sus instituciones deliberadamente destruidas. Esta situación determinó la urgente necesidad de liberación después de la segunda guerra mundial. La crisis del colonialismo, exclusiva o principalmente no fue de origen político; sus raíces yacen en la incapacidad del sistema colonial para generar el progreso y facilitar la igualdad.

d) **La situación en Asia.**

La experiencia colonial de Asia fue muy variada. En algunos casos la destrucción de la sociedad indígena no fue a propósito; en otros, la destrucción de la economía e instituciones indígenas fue deliberada. El ejemplo de este caso es la India.

En el siglo XVII, la India era un país económicamente más avanzado que Europa. Pero en el siglo XIX, a partir de 1833, se aceleró el proceso de desindustrialización y mayor énfasis se puso en la agricultura, cuyos productos eran de compra en efectivo. A la total decadencia industrial se llegó en la década de 1880.

Paralelamente con la destrucción del sector manufacturero se hicieron profundos cambios en el sector agrícola. Los campesinos se vieron privados de su derecho tradicional y permanente de ocupar la tierra, y en la mayor parte de la India fueron sometidos a la esclavitud bajo la acción de los nuevos propietarios. La mayor parte de la población fue reducida a vivir con un ingreso de subsistencia.

e) **Algunos factores determinantes en la política y planeación.**

Los países subdesarrollados muestran tendencias comunes y patrones persistentes de conducta económica. Las proporciones, tasas y coeficientes derivados de estudios realizados, indican que el subdesarrollo y el colonialismo son similares en el mundo.

Normalmente debería pensarse que una política para el desarrollo debería ser el cambio radical de las relaciones históricas las cuales han dominado las fuerzas de la economía en el pasado. El papel de esta planificación consiste en convertir las cons-

tantes históricas en variables. El propósito de la planeación, por lo tanto, es emprender en una forma racional y consciente la transformación de las estructuras tradicionales que obstaculizan el desarrollo.

Los cambios estructurales son una parte integral de la estrategia para el desarrollo y las reformas institucionales deberían mantener una posición central en el conjunto de las políticas consistentes que constituyen un plan de desarrollo. Generalmente esto no ocurre, porque cualquier ataque a las instituciones existentes se convierte en una amenaza para quienes detentan el poder político y social. Ante esta situación, los gobiernos se deciden por políticas más fáciles. Pero el hecho de que las reformas sean difíciles no significa que no sean esenciales.

M. V.

CEMLA.— Boletín Mensual Vol. XIV N° 7 Julio de 1968.

## **LA POLITICA COMERCIAL Y COOPERACION FINANCIERA INTERNACIONAL EN LA SEGUNDA UNCTAD**

DIEGO LUIS CASTELLANOS.

### **1. INTRODUCCION.**

Auspiciada por las Naciones Unidas, La UNCTAD II busca acelerar el desarrollo económico de los países a través de la ejecución de nuevas políticas comerciales y la combinación de esfuerzos de la comunidad internacional.

Producto de los esfuerzos realizados entre las fechas de sus períodos de sesiones (1964-1968) son los llamados puntos de "cristalización" o problemas sobre los cuales era factible la adopción de resoluciones de orden práctico. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó que la Conferencia se concentrara "en un número limitado de temas fundamentales y concretos a fin de conseguir resultados prácticos y específicos mediante negociaciones encaminadas a lograr el mayor acuerdo posible".

Dadas estas circunstancias la opinión pública creyó que el evento en Nueva Delhi sería una "Conferencia negociadora" que intentaría llegar a resultados concretos que aseguraran avances positivos en la cooperación internacional con miras al desarrollo. Tal cosa no sucedió.

El grupo de los 77 reunidos en Argel, Octubre de 1967, resolvió "seguir una línea común de acción tal como fue concebida en la Declaración Africana de Argel, la Declaración de Bangkok de los países asiáticos y la Carta de Tequendama de los países latinoamericanos". La línea de acción común propugna "medidas más urgentes e inmediatas que debería adoptar la Conferencia", sobre problemas y políticas de productos básicos, expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, financiamiento del desarrollo, comercio invisible, política comercial; así como la expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo y las medidas que debían adoptarse en favor de los países en desarrollo menos desarrollados.

Producto de esta conferencia es la aprobación de 32 resoluciones y decisiones sobre diferentes aspectos del programa de trabajo que se había trazado.

## II. POLÍTICA COMERCIAL.

**Productos Básicos.**—La Conferencia se limitó a preparar un programa de trabajo para los grupos correspondientes y la Secretaría de la UNCTAD, sobre cacao, azúcar, semillas oleaginosas, aceites y grasas, caucho natural, fibras duras, y otros productos básicos. El avance logrado no ha sido satisfactorio. Quedaron sin resolver o pendientes de resolución problemas tales como los concernientes a las operaciones y financiamiento de las existencias reguladoras o de estabilización, el financiamiento de programas de diversificación, la política de precios, la liberalización y expansión del comercio de productos básicos, desarrollo de productos sintéticos y sustitutos y su influencia en las economías en desarrollo.

o **Manufacturas y semimanufacturas.**—A partir de la primera Conferencia se apreciaron avances significativos que culminaron con el acuerdo de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de ofrecer al mundo en desarrollo preferencias no discriminatorias y no recíprocas para sus exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados, aunque no totalmente satisfactorias. Sin embargo, subsistía el problema de los sistemas verticales de preferencias cuya eliminación interesaba más a Estados Unidos y a otros países industrializados que a los países en desarrollo, partidarios de una total abolición. Esta situación estuvo a punto de producir un resquebrajamiento del frente que presentaba el Grupo de los 77. Ante el fracaso de esta gestión, quedó la alternativa de insistir en el tema e instituir un Comité Especial de Preferencias, como órgano auxiliar de la Junta de Comercio y Desarrollo.

o Respecto a acuerdos sobre medidas para la eliminación de prácticas comerciales restrictivas por parte de países desarrollados, solamente se logró una resolución para realizar un estudio sobre el problema.

o **Transporte marítimo y comercio invisible.**—En esta materia fue posible lograr algunas resoluciones de la Conferencia relativas al establecimiento de un sistema de consultas en materia de transporte marítimo, fletes y prácticas de las conferencias, condiciones de embarque, apoyo económico para asistencia técnica, desarrollo de los puertos, turismo, fomento de las marinas mercantes de los países en desarrollo, seguros y reglamentación internacional del transporte marítimo. Estas resoluciones, sin embargo, se orientan casi exclusivamente a recomendar estudios, sin lograr ningún avance significativo.

o **La expansión del comercio y la integración económica entre países en desarrollo.**—Las deliberaciones condujeron a declaraciones de tipo general en las que se reconoce las condiciones especiales en que se encuentran los países en desarrollo, razón por

la cual se exige la "adopción de medidas flexibles adaptadas a cada situación particular". Se reconoce igualmente la necesidad de disponer de ayuda financiera externa y de asistencia técnica.

En la resolución adoptada por la Conferencia se incluye una declaración de intenciones por parte de los países en desarrollo; y declaraciones de apoyo de los países desarrollados con economía de mercado y de los países socialistas de Europa Oriental.

### III. COOPERACION FINANCIERA.

Al igual que en la primera Conferencia, los aspectos de la cooperación financiera recibieron especial atención, sin que por ello pueda decirse que los resultados son satisfactorios. Algunas recomendaciones importantes no pudieron ser aprobadas y fueron remitidas a la Junta de Comercio y Desarrollo para su aprobación.

En la primera UNCTAD, se convino por unanimidad que los países desarrollados suministrarían recursos financieros por valor del 1% de su ingreso nacional. En la Carta de Argel, los países en desarrollo puntualizan que los desembolsos efectivos se han mantenido estables en términos absolutos y han disminuído como porcentaje de P.N.B.: en 1961 alcanzaron a 0.87% del P.N.B., en 1966, se redujeron a 0.62% advirtiendo además, que las condiciones y modalidades de la financiación para el desarrollo son cada vez más onerosas y los préstamos se están vinculando cada vez más.

Como resultado de las deliberaciones, debates y negociaciones la Conferencia adoptó decisiones sobre los siguientes aspectos:

- 1) Las condiciones de la ayuda y problemas de la deuda exterior;
- 2) La movilización de los recursos internos;
- 3) El servicio de financiamiento compensatorio;
- 4) El incremento de la corriente de capitales privados;
- 5) El objetivo del volumen de la ayuda;

- 6) Las medidas financieras complementarias; y,
- 7) El sistema monetario internacional.

Fueron remitidos a la Junta de Comercio y Desarrollo seis proyectos de resolución referentes a:

- 1) Estudios sobre la salida de recursos financieros de los países en desarrollo;
- 2) Contribuciones al Fondo de las Naciones Unidas para el desarrollo de la capitalización;
- 3) Declaraciones sobre la necesidad de movilizar la opinión pública mundial en favor de las políticas y objetivos para acrecentar la prosperidad de la comunidad internacional;
- 4) Medidas especiales relativas al financiamiento del desarrollo y a la asistencia técnica a los países en desarrollo menos desarrollados en lo que respecta al incremento de la corriente de capitales;
- 5) Medidas especiales en favor de los países menos desarrollados en lo que se refiere a condiciones y modalidades de la ayuda; y,
- 6) Cuestiones relativas al Grupo del Banco Mundial.

#### IV. LA NECESIDAD DE LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA EL DESARROLLO.

Las decisiones concretas y medidas de corto plazo tomadas en la Conferencia revelan mucho precarismo. Varios factores inciden negativamente; en primer lugar, las tensiones constantes en la economía mundial que afectan tanto a países desarrollados como países en desarrollo, tensiones agravadas por tres factores fundamentales: la beligerancia entre una potencia mundial y un país en desarrollo; el problema del oro y la convicción de la necesidad de cambios estructurales de la cual se han hecho eco todos los pueblos.

Otro elemento que determinó los resultados de la Conferencia es el sistema de negociación que se ha ensayado en la UNCTAD.

Los países en desarrollo lograron presentar una plataforma

común, manteniendo una posición bastante homogénea. Los países desarrollados, a pesar de exhibir posiciones homogéneas frente a determinados aspectos, difieren en otros tales como sus sistemas económicos y sociales, argumento válido para los países socialistas de Europa Oriental para no aceptar a determinadas solicitudes de los países en desarrollo; otro aspecto que perjudicó es aquel de considerar dentro de los países desarrollados, algunos menos desarrollados.

Los medios publicitarios de los países avanzados y con mayor razón los de los países periféricos han señalado el "fracaso" de la Conferencia. Es explicable esta opinión como producto natural de la reacción del débil frente a la incompreensión del poderoso. Pero en verdad, algo notorio es la urgencia de los problemas, y que nada se avanzará si no existe una voluntad política clara y definida para solucionarlos.

El voto mayoritario de los países de tercer mundo, lejos de provocar acciones positivas, creaba acciones negativas. Lo que interesa a estos países es promover acciones positivas no sólo con un trabajo persistente y firme sino también aportando ideas, medios, voluntades para resolver el problema.

Algo logrado en esta Conferencia es que al menos se planteen con realismo los campos de acción. Demostró que es factible realizar "una estrategia global del desarrollo" o sea el obrar deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo económico y social, lograr "una acción concentrada de países periféricos y centros industriales".

A juicio del Secretario de la UNCTAD, Dr. Prebisch, "los objetivos de la estrategia deben responder a tres grandes problemas cuya solución se impone para acelerar el ritmo de desarrollo económico y social: la tendencia persistente al desequilibrio exterior, el déficit de ahorro y la vulnerabilidad exterior de la economía". La Conferencia adoptó decisiones tendientes a resolver estos problemas y aunque las formas no son totalmente satisfactorias, son susceptibles de mejorar y aportar las bases para un trabajo que debe ser "persistente para elucidar y persuadir a fin de provocar el cambio".



REVISTA ESTUDIOS INTERNACIONALES AÑO 2 N° 2  
Julio - septiembre de 1968

## **EL GRUPO ANDINO EN EL PROCESO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA**

CARLOS F. DIAZ.

Nunca como en el momento actual ha tenido tanta difusión la idea integracionista, sin embargo, en estas latitudes la gente está acostumbrándose —y esto es deplorable— a repetir casi mecánicamente ciertas terminologías, sin ajustarlas a situaciones, aspiraciones o procesos concretos.

En la primera parte el artículo que nos hemos propuesto reseñar hace un recuento de la trayectoria del Grupo Andino desde su nacimiento a consecuencia de la atribulada vida de la ALALC. En la segunda parte, esboza sus perspectivas señalando los factores favorables y desfavorables a la integración andina y termina con un pronóstico bastante optimista sobre el éxito de la empresa. El estudio ha sido elaborado antes que los empresarios privados se decidieran a poner reparos al plan integracionista acelerado y antes que las relaciones diplomáticas entre al-

gunos coparticipantes sufrieran graves deterioros. Esta circunstancia justifica parcialmente el entusiasmo que el autor imprime a sus apreciaciones.

El Grupo Andino tuvo su origen en la Declaración de Bogotá de agosto de 1966, suscrita por Ecuador, Colombia, Chile, Perú y Venezuela. En 1967 se adhirió Bolivia.

A los seis países nombrados corresponde el 24% de la población y un 27% de la superficie de latinoamérica. La producción mineral es la predominante en la subregión, en tanto que la participación en la producción agropecuaria está por debajo de aquella correspondiente a su población. Se habla en relación al continente latinoamericano, excluida Cuba.

En atención a su homogeneidad divide al Grupo Andino en 3 grupos de países: Chile y Colombia, con economías relativamente cerradas y un proteccionismo de larga tradición; Perú y Venezuela, sistemas más abiertos contando con sectores manufactureros de considerable importancia; y, Ecuador y Bolivia, países de menor desarrollo que los primeros nombrados.

Las exportaciones de la subregión ascienden al 40% del total, pero excluyendo a Venezuela apenas llegan al 21%. El crecimiento industrial de la zona ha sido más acelerado que en el resto de latinoamérica, igual sucede en cuanto a producción de electricidad y al desarrollo de la manufactura. Según el autor todos estos elementos constituyen factores favorables para el éxito de la integración.

Una vez que los presidentes latinoamericanos aprobaron los acuerdos de la Declaración de Bogotá, en Punta del Este, en abril de 1967, se procedió a constituir una Comisión Mixta encargada de llevar a la práctica un plan integracionista que comprende dos aspectos fundamentales:

El primero, la liberación del intercambio entre los seis países mediante la eliminación de todos los gravámenes arancelarios y demás restricciones que afecten a las importaciones de cualquier país andino. Se trata de utilizar mecanismos automáticos e irreversibles para desgravar una gran cantidad de bienes, sin

utilizar el incómodo procedimiento de negociar producto por producto, como ocurre en la ALALC.

A excepción de los productos sometidos a regímenes especiales en el Tratado de Montevideo, la intención es alcanzar la liberación total del comercio en el plazo de doce años, aunque se prevé un tratamiento preferencial para Ecuador y Bolivia. Se espera también concertar acuerdos de complementación en ramas industriales claves.

El segundo aspecto comprende la financiación de inversiones especialmente en proyectos multinacionales. Para este efecto ha sido creada la Corporación Andina de Fomento (CORFO), acordándose un capital suscrito de 25 millones de dólares y un capital declarado de 100 millones.

La marcha de la integración estaría supervigilada por una Junta Ejecutiva Permanente, la misma que se encargaría de la preparación del arancel externo común que se aplicaría en dos fases.

Esto a rasgos generales lo que pretende el Grupo Andino; debe anotarse además que sus resoluciones tienen un carácter transitorio toda vez que existe el compromiso de iniciar en 1970 la conformación del mercado común latinoamericano.

Ahora, en cuanto se refiere a la ejecución misma del plan de integración, el señor Díaz enfoca —aunque de modo superficial— tanto los aspectos positivos como negativos que incidirían sobre la marcha del Grupo Andino.

Cree que habría tiempo suficiente para que las empresas poco dinámicas de la zona, acostumbradas a un cuasimonopolio en virtud del proteccionismo exagerado, reaccionen intensificando su producción en función de las nuevas dimensiones del mercado. Por otra parte, la mayor competencia determinaría bajas de precios en beneficio del consumidor.

La Junta Ejecutiva Permanente tendría que asumir un papel coordinador para evitar que los programas de sustitución de importaciones incurran en los mismos vicios de épocas pasadas, esto es, dejar de lado la producción de bienes de capital.

La política del Grupo Andino respecto de la inversión externa debe orientarse hacia una canalización de dicha inversión a las industrias "vegetativas", dejando los renglones dinámicos al capital nacional o subregional. La eventual creación de sociedades andinas multinacionales —dice— fortalecería a los empresarios privados.

Asimismo, debería buscarse coordinación y en algunos casos la fusión de empresas públicas que en la actualidad operan eficientemente a nivel nacional. La integración debería hacerse extensiva a la educación e investigación científica.

El hecho que el comercio intrazonal haya sido escaso abre —siempre a criterio del autor— grandes posibilidades de ampliarlo, sobre todo dadas las enormes facilidades de transporte marítimo.

Las dificultades que avizora son relativamente de menor trascendencia y cree aparecerían por el violento ritmo de desgravación; debido a las diferencias en los niveles tarifarios; por las distintas tasas de inflación; en virtud de un posible desequilibrio en la balanza de pagos proveniente de una mayor importación de materias primas; y, en razón que las economías fiscales se asientan en alto porcentaje en las recaudaciones arancelarias del comercio exterior.

Termina señalando su convencimiento que la integración subregional es necesaria y que permitiría un crecimiento mayor del que pueden lograr los países actuando aisladamente.

La idea central que se extrae del estudio es que la integración es un camino necesario e irreversible en la actual coyuntura económica internacional. Para esto repite los socorridos argumentos que se esgrimen en defensa de la ALALC. El olvido imperdonable es que el tipo de integración propuesto, lejos de conseguir un desarrollo armónico y general, concentraría el progreso en los núcleos mayormente industrializados. Bajo esta óptica los países más atrasados estarían condenados a convertirse en "periferia" de la subregión.

R. B. T.

# CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS

DURANGO N° 54

MEXICO, 7, D. F.

El **CEMLA** acaba de publicar

En su serie Estudios

**EL MERCADO DE CAPITALES EN ARGENTINA**

Deltec Panamérica, S.A. pp. 224 Dls. 2.00

**EL MERCADO DE CAPITALES EN BRASIL**

Deltec Panamérica, S.A. Dls. 2.00

**EL MERCADO DE CAPITALES EN COLOMBIA**

Antonin Basch pp. 142 Dls. 2.00

**EL MERCADO DE CAPITALES EN MEXICO**

Antonin Basch pp. 126 Dls. 2.00

**EL MERCADO DE CAPITALES EN EL PERU**

Deltec Panamérica, S.A. pp. 188 Dls. 2.00

**EL MERCADO DE CAPITALES EN VENEZUELA**

Deltec Panamérica, S.A. pp. 184 Dls. 2.00

Una serie de estudios preparados por expertos e nel tema, bajo el patrocinio del BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. No obstante el significado estratégico de los recursos externos, los ahorros generados internamente financian la parte más importante de la inversión; además, un vigoroso mercado nacional de capitales facilita la absorción de un mayor volumen de recursos externos y su utilización más productiva.

---

**De venta en las principales librerías de América Latina**