



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Financiamiento del desarrollo económico

Rodríguez, Elena

1967

Cita APA: Rodríguez, E. (1967). Financiamiento del desarrollo económico.  
Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".  
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.  
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

CATEDRA: PROBLEMAS ECONOMICOS ARGENTINOS II.

ORIGINAL

Trabajo de Tesis Doctoral sobre el tema

Financiamiento del Desarrollo Economico

Presentado por el Alumno

Elena Rodríguez

Plan C.

para optar al grado de Doctora en Ciencias Económicas

CATALOGADO

Fecha de presentación: Junio de 1967

Profesor: Dr. Antonio Vidal Serín

Registro N: 14641

Domicilio: Costa-Rica 5682- 77-8580

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

1017502  
886

Handwritten signature or scribble.

A

Leopoldo Portnoy y

Andrés López Accotto

# INDICE

INTRODUCCION:	3
Breves digresiones sobre factores que dificultan el desarrollo económico	4
CAPITULO I:	15
Participación del Estado en el desarrollo	16
Consideraciones teóricas sobre financiamiento	22
Ahorro e Inversión	22
Fluir monetario y flujo real	24
Inflación	27
Instituciones de intermediación financiera	29
CAPITULO II:	32
Sistemas de financiamiento:	32
Financiamiento con ahorro Nacional	33
Financiamiento con capitales Extranjeros	39
Créditos de Organismos Internacionales	47
CAPITULO III:	60
Gestión financiera del Estado:	61
Financiamiento a través de monopolio de actividades	63
Financiamiento con inflación	69
Financiamiento a través del sistema tributario	74
CONCLUSIONES:	82
Análisis del caso argentino	83
Conclusiones Generales	99
Bibliografía	102

## INTRODUCCION

Breves digresiones sobre factores que  
dificultan el desarrollo económico.

## Breves digresiones sobre factores que dificultan el desarrollo económico

El desarrollo económico, en su connotación actual, es un fenómeno sumamente complejo y carece aún de una teoría que lo defina concretamente y que sea aceptada por la mayoría de los estudiosos interesados, sean estos economistas, sociólogos, historiadores o especialistas en las distintas disciplinas que concurren a la comprensión y estudio del problema.

Los que en este trabajo consideraremos factores retardatarios del proceso podrían, ser ubicados, según el punto de vista como causa o como efecto del estado de subdesarrollo en que se encuentran los países que nos interesan, o sea los de América Latina. No intentaremos definir en concreto su ubicación, puesto que sea cual fuere la misma se reconoce la existencia de éstos y contribuyen a tipificar situaciones características, de las que procuraremos analizar las que estimamos más significativas.

La enumeración que se efectuará no pretende, de ninguna manera, ser exhaustiva. La reconocida profundidad del problema hace que no pueda limitarse el estudio del mismo al análisis de los procesos de capitalización a determinada escala que resulte satisfactoria para abastecer crecientes necesidades materiales. En el desarrollo económico, ya sea como disciplina teórica, o como conjunto de problemas prácticos, se hace muy difícil - si no imposible - efectuar divisiones absolutas; se mezclan en cada país o región los factores económicos, los antecedentes históricos, las estructuras institucionales, las características étnicas, el grado de capacidad técnico científica y muchos otros y difieren a su vez considerablemente entre sí.

Se ha procedido a clasificar arbitrariamente a los factores que procurare-

mos analizar en este capítulo, siempre aplicados a América Latina, en tres grupos, que se estima pueden agrupar válidamente a una cantidad bastante representativa de los mismos. Estos tres grupos de factores son: histórico-institucionales; socio-culturales y económicos propiamente dichos.

### Factores histórico-institucionales

Este grupo que podría, sin temor a demasiado error, denominarse histórico-político, es de importancia porque el análisis de estas variables contribuye a la correcta determinación, en el espacio y en el tiempo, de la etapa que le toca recorrer a nuestros países.

Los pueblos y las naciones de América Latina, que vieron cambiada después de la segunda guerra mundial la nomenclatura de su ubicación en el mundo moderno, puesto que del estático "países atrasados" fueron introducidos en el dinámico "países subdesarrollados", tienen en la mayoría de los casos, y aun cuando las apariencias parezcan demostrar lo contrario, estructuras sociales arcaicas y cerradas.

Aunque se trata de estados modernos se caracterizan por la inestabilidad política de sus regimenes gobernantes; en muy pocos casos se pueden remontar largos años de períodos gubernamentales ininterrumpidos y, mucho menos, de gobiernos constitucionalmente electos.

Acceden también a la etapa del capitalismo contemporáneo en un estadio de la cultura que hace imposible la reproducción de procesos, tal como se dieron en otros países. La Revolución Industrial ocurrió hace muchas décadas y, en muchos países de América Latina, las economías son hoy tan rudimentarias como lo eran en Inglaterra antes de la etapa indicada.



Si reproducimos una teoría que goza de cierta difusión, enunciada primitivamente por el famoso sociólogo alemán Max Weber, podríamos agregar también que los países de Europa Occidental, que lograron un alto grado de desarrollo, son casi todos de religión protestante, la cual con sus ideales de vida-trabajo-sobriedad influyó decisivamente en los procesos desarrollados en los mismos. En América Latina, el protestantismo, no tiene prácticamente ningún predicamento, la conquista y colonización realizadas por España y Portugal transmitieron el catolicismo que, podríamos inferir, no fué un factor activo de desarrollo.

El sistema socio-institucional, acotado por condiciones políticas y hechos históricos determina una cantidad de situaciones no mensurables y que podríamos calificar como imponderables, que influyen en un intento de desarrollo. Tales serían, por ejemplo, la estructura burocrática, la característica de los servicios públicos, la importancia de las fuerzas armadas, el funcionamiento de los sistemas de comunicación, el prestigio internacional y muchos otros.

Funcionarios de Naciones Unidas, designados oportunamente para estudiar el problema del desarrollo económico en estos países, no dejaron de observar la magnitud de los problemas esbozados en este acápite, diciendo: "el pueblo de un país debe desear el progreso, y sus instituciones sociales, económicas, legales y políticas deben favorecerlo... En un sentido, el progreso económico rápido resulta imposible sin dolorosos reajustes. Es preciso borrar antiguas filosofías; eliminar viejas instituciones sociales; lazos de casta, de creencia y de raza deben cortarse; y un número mayor de personas que no pueden ponerse a la altura del progreso tendrán que abandonar sus esperanzas de vida cómoda...

A nuestro parecer, hay algunos países subdesarrollados en que la concentración del poder económico y político en manos de una minoría, cuyo principal interés

radica en conservar su propia riqueza y sus privilegios, destruye la perspectiva de progreso económico hasta que una revolución social provoca un cambio en la distribución del ingreso y del poder" (1)

### Factores Socio-Culturales

El aspecto cultural se analizará más correctamente al relacionarlo con América Latina, si se enfoca en dos aspectos, por una parte, el índice de alfabetización y, por otra, la escasez de mano de obra técnicamente calificada, a diversos niveles, esta última condición indispensable para cualquier proceso de desarrollo, sea cual fuere la estructura económica sobre la que se asiente.

Un rápido repaso a los índices de analfabetismo nos permitirá localizar con más precisión la cuestión. Según los últimos censos las cifras son las siguientes: Bolivia 68,9%, Brasil 50,5%, Honduras 63,7%, México 54% (2). Si lo comparamos con los porcentajes de los países más avanzados, en que estos valores oscilan entre el 2 y el 5% - y en los países nórdicos son aún menores - podremos advertir la magnitud del problema.

Lo que agrava considerablemente la situación es que la tasa de crecimiento demográfico de América Latina es la mayor del mundo, como consecuencia de una elevada tasa de natalidad y un creciente promedio de vida por la mejora de las condiciones sanitarias de la población; esto obligará a un planteo totalmente renovado del problema educativo, si se quiere cumplir con el propósito reiteradamente enunciado de educación para todos.

(1) "Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados", Naciones Unidas, Nueva York, Mayo 1951, pág. 13 y ste

(2) "La situación educativa en América Latina", Unesco, París 1960.

La marcada relación observable entre una elevada renta nacional y los niveles de educación nos ayuda a colocar la cuestión como típica de países subdesarrollados.

El segundo aspecto, escasez de mano de obra técnicamente capacitada, es de capital importancia desde que el nivel de vida de un país se halla íntimamente relacionado con la estructura y la distribución profesional de la población activa. Un repaso de la historia de países que ostentan hoy altos grados de desenvolvimiento económico permite definir, como tendencia en todo proceso de desarrollo, el traslado de la población de las actividades primarias a otras secundarias y la aparición de nuevas profesiones y especialidades.

Lo expresado se localiza en el mecanismo que podríamos llamar tradicional y en determinado grado de desarrollo científico-tecnológico. Habida cuenta de la nueva revolución industrial a la que asistimos y de los avances casi diarios en todos los campos de la técnica, no parece muy exagerado suponer que las necesidades serán, si no mayores, por lo menos mucho más diversificadas en cuanto a especialización, que las que tuvieron otros países; esto en lo que se relaciona con lo que podríamos llamar primera línea, tareas específicamente profesionales, investigación científica, alta técnica de precisión.

Un proceso de desarrollo económico con aumento de establecimientos industriales, grandes obras públicas, de energía, hidráulicas, etc., genera también una demanda de técnicos de segunda línea de elevado nivel de capacitación. Si unimos esto con la carencia de los más elementales niveles de alfabetización, ya considerados, veremos sin lugar a dudas que es realmente urgente la reestructuración de los sistemas de enseñanza.

Los más recientes estudios al respecto, reiteran la necesidad de realizar

inversiones realmente significativas en la educación de las personas, en la investigación científica pura y aplicada y en el entrenamiento y capacitación de técnicos y especialistas, como medio de contribuir al desarrollo.

Consideraremos además, bajo este rubro, algunas actitudes generales de la población, que estimamos factores culturales, porque son típicos de determinadas culturas, aunque podríamos estimarlos también como actitudes sociales colectivas, casi instintivas en muchos casos.

En general la gente suele ser tradicionalista y conservadora con respecto al tipo de actividad que realiza y tiende a seguir invirtiendo en la misma, porque es la que conoce mejor. De allí, en parte, que en los países manufactureros las grandes fortunas sean industriales y en los agrícolas de esta procedencia. En América Latina, marcadamente agropecuaria, resulta trabajoso orientar las inversiones hacia sectores industriales. No es un fenómeno casual, sino al que se debe reconocer implicancias sociológicas, el hecho de que al revés de las fortunas tradicionales las industriales, son por regla general, productos de esfuerzos iniciales realizados por inmigrantes.

Otro factor importante, es la carencia de conocimientos que, sin llegar a los niveles de capacitación considerados, requieren algunos rudimentos técnicos: las técnicas en general no son estáticas y deben ser aplicadas trasplantándolas de sus orígenes y adaptándolas a cada país en particular. La agricultura es el caso típico de inadaptabilidad de una técnica determinada; cada unidad debe resolver sus propios problemas y para lograrlo se requiere competencia e imaginación.

Aún cuando pueda parecer no totalmente correcta la denominación, calificaremos como "riesgo" a un conjunto de circunstancias, no específicamente econó-

micas, y que retraen a futuros inversionistas o impiden al Estado realizar sus planes. La inestabilidad, como situación de fondo, es muy común en América Latina. Ahora, con posterioridad a la descolonización, es mayor en Africa, por ejemplo, y podemos estimar que concurren a determinar este estado de cosas problemas de orden laboral, inseguridad jurídica, sistemas impositivos variables, carencia de servicios adecuados, deficiencias en economías externas y aún falta de eficientes servicios policiales.

Como factores culturales podemos incluir, también, la tradición científica, la asistencia sanitaria, la capacidad de investigación y, lo mismo que en los casos histórico políticos, una cantidad de elementos intangibles que hacen a la disciplina, cohesión y capacidad de iniciativa de todo un pueblo.

#### Factores económicos propiamente dichos

Bajo este título, y como consideración de factores económico financieros, podríamos entrar a un largo y profundo análisis de las causales del subdesarrollo. Como esto excedería los propósitos y tema de este trabajo, nos limitaremos aquí a describir los que creemos más importantes, dentro de los factores económicos.

#### Régimen de propiedad de la tierra

Para expresarnos con más justeza, deberíamos titular este párrafo: "Características de la explotación agraria". En esta actividad, además de las particularidades del régimen de propiedad, concurren muchas otras variables, para determinar una situación profundamente regresiva.

De cualquier manera, un régimen de propiedad que no resulta exagerado calificar como feudal, constituye el basamento de todo el sistema.

Esto, además de las evidentes fallas económicas que contiene, provoca también concentraciones de poder político e interferencias de todo tipo. Las estadísticas muestran muy claramente la concentración de la propiedad y la historia política de América Latina es a su vez claro ejemplo de la participación que le cupo a los propietarios en el manejo de la cosa pública de los distintos países.

Indivisibles de este problema debemos mencionar otros, que lo completan; estos son, la falta de tecnificación agraria a varios niveles. Entiéndase esto no sólo por falta de maquinaria agrícola adecuada sino también, por el escaso y mal uso de fertilizantes y herbicidas, la falta de diversificación en las semillas y todo el sistema de laboreo agrícola, sumamente primitivo, tanto que en muchos casos no sería exagerado calificarlo de más primitivo que el que practicaban las civilizaciones precolombinas que habitaron las mismas regiones, hace cientos de años.

Al representar la producción agrícola-ganadera una elevada proporción del producto total, es obvio deducir la gran influencia que la baja productividad agraria, lógica consecuencia de los factores enunciados, tiene sobre la economía toda; y como resulta imprescindible, en un proceso de desarrollo, la modificación del sistema.

En el campo del comercio exterior de estos países, la rigidez de las exportaciones provenientes de estas explotaciones y constituídas en gran proporción por productos básicos (café, frutas tropicales, cereales) hace que el problema de precios de los productos en los mercados internacionales, afecte sensiblemente toda la economía del país.

Los mecanismos financieros, a los que debe recurrir el trabajador del campo o el pequeño productor, son otro factor de estrangulamiento. Se carece casi

completamente de créditos de estímulo y debe obligadamente depender de intermediarios que aprovechan su situación aprovisionándolo a altos precios y comprándole la producción a bajo precio y, en oportunidades, con considerable antelación, obligándolo a la entrega en razón de compromisos anteriores que lo encierran en un difícil círculo.

### Problemas de Comercio Exterior

La vulnerabilidad de las economías externas de los que denominamos países sub-desarrollados, tiene características seculares. Juegan desfavorablemente varias condiciones, el constante deterioro de los términos del intercambio, las variaciones en el mercado internacional de los precios de los productos básicos ajenas a cualquier posibilidad de regulación o influencia por parte de estos países, la poca diversificación de los rubros exportables.

Influye también, sobre las exportaciones de estos países, la denominada ley de Engel, sobre inelasticidad de la demanda de productos alimenticios.

En la mayoría de los casos, por otra parte, las exportaciones latinoamericanas están a cargo de compañías extranjeras o grupos tradicionales los que expanden los envíos a la menor devaluación, de manera que si bien se incrementa el volumen de las exportaciones, no aumenta la cantidad de divisas que ingresa.

Las importaciones son, a su vez, muy difíciles de contraer o reducir e incluso de substituir porque se trata de materias primas, productos intermedios o equipos indispensables para el país.

En mejores situaciones, con precios estabilizados, buenas cosechas y balanzas comerciales favorables, las balanzas de pagos continúan siendo negativas, por la marcada influencia de las denominadas exportaciones invisibles. Estas se localizan en general en los rubros de giros al extranjero por regalías o royalties,

fletes, primas de seguros, y reaseguros en el extranjero, gastos de viajeros en el exterior, remesas por comisiones.

La escasa importancia y la falta de desenvolvimiento de los servicios financieros nacionales contribuye a acrecentar la importancia de estas erogaciones.

### Límites de mercado

Son varios los autores, y Nurkse entre los más importantes, que insisten que un límite para las inversiones estará dado por la dimensión del mercado en que se radicarán. Considerando un mercado en función del potencial número de consumidores y del ingreso de los mismos, vemos que tiene serios fundamentos el aserto.

Pueden no ser interesantes, para inversiones privadas, determinadas regiones con ingresos "per capita" en el límite de subsistencia, en muchos casos. Podría ser un ejemplo la fabricación de acondicionadores de aire en Bolivia. Es evidente que razones de altura y clima los harían muy útiles, pero el escaso poder adquisitivo de la población tornaría muy dificultosa su colocación; o sea, que no tienen "mercado", en términos financieros.

Sí a estas estrecheces del mercado, como tal, se suman las imprescindibles inversiones complementarias que deben suplir las obras de capital social básico inexistentes y aumentan el monto de las inversiones requeridas, podemos comprender como en la mayoría de los casos las instalaciones industriales de nuestros países se componen de maquinarias ya superadas por el avance tecnológico en otras regiones y totalmente amortizadas en su país de origen.

Por otra parte estas inversiones privadas han tendido durante años, actualmente se ha modificado la tendencia, a colocarse en los sectores exportadores o ligados a la exportación, con lo que tampoco contribuyen a ampliar el mercado



al no generarse demanda de mano de obra apreciable.

Este es uno de los aspectos donde más se advierte la necesidad de un criterio de inversiones debidamente planificado y de la intervención decidida del Estado para corregir los desajustes inevitables; no entraremos acá a este análisis porque superaríamos los fines y límites de este capítulo introductorio.

## CAPITULO I

Participación del Estado en el desarrollo  
Consideraciones teóricas sobre  
financiamiento.

## Participación del Estado en el desarrollo

La participación del Estado en los procesos económicos es un hecho difundido y aceptado, prácticamente, en el mundo entero. Esto no significa que hayan cesado las controversias doctrinarias y prácticas en torno al problema; continúa siendo, al mismo tiempo y aunque parezca paradójico, una herramienta aplicada y discutida. La fecha a partir de la cual la gestión estatal toma importancia cada vez mayor suele ubicarse alrededor de 1929, con las medidas adoptadas por diferentes países para contrarrestar los efectos de la crisis mundial de ese año.

Sí bien esto es exacto, creemos necesario un leve repaso a la historia económica, como manera de comprobar que la ingerencia estatal en la economía es un fenómeno de antigua data. Serán útiles al respecto diversos hechos significativos: el Acta de Navegación de Cronwell en Inglaterra, de pleno siglo XVII, típica medida proteccionista, es un válido ejemplo en razón de su antigüedad. La historia inglesa nos muestra también la participación de los Tudor y los Estuardos en la revolución agrícola, cuando campos y prados fueron cercados y, posteriormente, en las profusas reglamentaciones de la época de la revolución industrial.

Trasladándonos de país vemos que Colbert (siglo XVII) desarrolló la industria y el comercio francés a través de medidas rígidamente intervencionistas. Avanzando en la historia, nos encontramos que Japón, por citar a un país capitalista oriental, fundó su poderío industrial (astilleros, aceros, grandes complejos industriales) en la unión del Estado con poderosos grupos privados y que Alemania creó sobre bases estatales un poderoso sistema de seguros sociales. Inclu

sive en el proceso de crecimiento de Estados Unidos encontramos la acción del Estado, que subsidió empresas, donó tierras a los ferrocarriles y actualmente subvenciona a los productos agrícolas y mantiene un marcado proteccionismo aduanero.

Todo esto ha sido citado como antecedente ilustrativo y con el propósito de reiterar el controvertido hecho de la intervención estatal en la economía de los más diversos países y en distintas situaciones y circunstancias. Nuestro campo de interés, que es América Latina, ofrece un panorama sumamente típico y de muy particulares características. Los hechos económicos no son transferibles ni fácilmente adaptables; cada situación se encuentra enmarcada en su respectivo contexto y exige soluciones, medidas y respuestas diferentes.

Quizá con la sola excepción de los nuevos países africanos, podemos afirmar que América Latina ofrece el más apasionante campo de trabajo económico de la actualidad. No decimos esto como posible y fecunda discusión académica o por la posibilidad de aplicación o ensayo de modelos o teorías; decimos apasionante en el sentido de la responsabilidad que le cabe a gobernantes y gobernados, en estos nuestros países, para superar las situaciones infrahumanas en que viven enormes porcentajes de sus poblaciones.

Creemos ineludible, en América Latina, la acción activa del Estado en los procesos a cumplirse para el más rápido desarrollo de sus países. La situación no admite demoras ni dilaciones y tampoco puede seguirse ya adoptando medidas compensatorias, que procuran ajustar temporariamente desequilibrios que son crónicos o atenuar dificultades, cuando hay que extirpar las causas generadoras, profundas, complejas y arraigadas, modificando el estado de cosas existente.

Diversas razones concurren a avalar nuestra opinión en lo que respecta al

camino a seguir en América Latina. La necesidad de la gestión estatal es tema casi superado; se discuten ahora las particularidades de ésta.

Autores de dispar procedencia comparten el criterio enunciado respecto a las necesidades y problemas de los países subdesarrollados. Vemos así que el prestigioso economista sueco Gunnar Myrdal dice, en la página 19 de su libro "Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas", lo siguiente: "En realidad, ni la teoría del comercio internacional ni la teoría económica general fueron concebidas nunca para explicar las realidades del subdesarrollo y desarrollo económicos"; y otro autor, en este caso de procedencia latinoamericana, acota: "El desarrollo económico no puede ser abandonado al libre juego de las fuerzas económicas y la iniciativa privada no puede ser el agente dinámico fundamental de ese desarrollo, como ocurrió en los viejos centros industriales" (Ferrer Aldo, "El Estado y el desarrollo económico", Raigal, Bs.As., 1956, pág. 184).

Las formas modernas de la participación estatal en la economía pueden ser muy variadas y lo son, en realidad. Puede el Estado actuar como empresario o banquero al mismo nivel que el empresario privado, presta en forma casi total servicios públicos de transporte, electricidad, agua, gas, mantiene o contribuye en gran proporción a mantener flotas de navegación aérea y marítima. Muchas de estas actividades las realiza incluso en los más subdesarrollados países de nuestro continente con resultados satisfactorio; pero, no suficientes para solucionar el status existente, lo que nos obliga a entrar en el análisis del tipo de gestión que consideramos necesaria.

La acción estatal que creemos debe realizarse, es la resultante de una planificación económica entendida y ejercida de acuerdo a las más modernas técnicas en la materia. Esto también ha merecido, merece y seguramente merecerá

paralelamente apoyos y oposiciones: la planificación como instrumento económico ha sido el centro de profundos debates desde 1945, con la aparición de los primeros libros sobre el tema.

Podríamos ubicar alrededor de 1945, simultáneamente con la aparición del libro de Friedrich von Hayek "Camino de Servidumbre", la iniciación de la gran polémica en torno a la planificación. Esta publicación determinó, como réplica a favor del sistema - en el libro citado se lo atacaba -, la aparición de abundante bibliografía. Entre los más importantes se destacan los libros de Bárbara Wootton, Landauer y A. Lerner, en la línea que podríamos clasificar como de respeto a la propiedad privada; dentro de los teóricos socialistas, debemos destacar a O. Lange y Citosky.

Desde entonces al presente solo podríamos comparar esta disciplina y su desenvolvimiento y aplicación posterior con algunas ramas de la técnica, puesto que prácticamente ha revolucionado totalmente a la economía como ciencia o, para decirlo con mayor precisión, a las herramientas de política económica a utilizar y al modo de operar con las mismas.

Uno de los ataques fundamentales que se le hace a la planificación económica es el de la falta de características democráticas en los países donde se aplican planes económicos. Naturalmente, primero habría que ponerse de acuerdo sobre los alcances, significado y contenido que se le da a la expresión "regímenes democráticos". Planes económicos se aplican, con diferencias en particular y coincidencias en general y con o sin mantenimiento de la propiedad privada, a diversos niveles y en países de las más variadas fórmulas de gobierno: en Italia, Francia y España, en los países socialistas, en los países nórdicos, en Holanda o en Chile, En esta enumeración, que no es exhaustiva, se puede apreciar una

entera gama de características institucionales entre los países mencionados.

Por otra parte, hablar de democracia política en América Latina resulta casi útopico. Prescindiendo del tipo de organización económica existente, los de tentadores del poder político son, a su vez y por lo general, los titulares o representantes de poderosos sectores económicos, que más que propender al desarrollo procuran conservar sus privilegios, configurando situaciones de democracia representativa meramente formal.

El estudio de la acción estatal a través de planes y programas y las características teóricas y técnicas de estos últimos y político-económicas de los países en que se aplican nos llevaría a largas disquisiciones pero, no podemos dejar de hacer algunos comentarios al respecto.

Entre las varias definiciones circulantes sobre planificación, optamos por la del economista chileno Jorge Ahumada, quien dice: "entenderemos por planificación la sección cuidadosa de fines de naturaleza económica y de los medios apropiados para alcanzarlos". Se desprende claramente de la misma, que al entender y procurar darle contenido al tema no podemos pensar en objetivos rígidos y preestablecidos. La idea más próxima es la de algo dinámico, no se puede ni debe intentar limitar el tema a un documento preciso. La programación requiere, además de estos recaudos técnicos básicos, muchos otros complementos: adecuación de sistemas administrativos e impositivos, coordinación con las diversas jurisdicciones provinciales y comunales, flexibles sistemas educativos, pero, sobre todo, actitudes tendientes a llegar a los fines propuestos, voluntad definida de arribar a las metas establecidas, en las condiciones y plazos previstos.

Sin profundizar más sobre el particular, se advierte la evidente dificultad

de realización, en cuanto a América Latina se refiere. Esto, sumado a la necesidad masiva e imperiosa que se traduce en crecientes y constantes presiones sociales, contribuye a reforzar nuestra opinión sobre la necesaria intervención activa del Estado en todo el proceso.

Se pueden elaborar y aplicar luego, y en la práctica así sucede, planes de diverso tipo. Unos indicativos, como el Plan Francés, en que si bien el Estado actúa inclusive a nivel empresarial se mantiene la estructura capitalista y la propiedad privada. En los países socialistas en cambio, existen planes rigurosamente centralizados, sin propiedad privada en algunos casos y en forma heterodoxa en otros, con propiedad privada a niveles urbanos y rurales. Casos especiales son también los países nórdicos, con planes técnicamente muy evolucionados y características capitalistas muy particulares.

Aun sin pretender ser poseedores de la verdad absoluta, tenemos una idea cierta del tipo de plan que, respetando las características de cada país, debería ser aplicado en estas regiones. Creemos en esta necesidad por estimar que será útil a los respectivos países y porque entendemos que los estados que querríamos lograr son a lo que tiende la sociedad en evolución constante e irreversible. Sabemos además que eso no será ni rápido ni fácil en la América Latina de 1966. "Aunque suene a paradoja, para desarrollar el país hay que transformarlo. Pero esto no es ya función asignada al economista sino tarea reservada a las masas".(1) Esta cita si bien se refiere concretamente a Argentina, la consideramos igualmente válida como enunciado general para todos los países de América Latina.

(1) Leopoldo Portnoy. "Análisis crítico de la economía" Fondo de Cultura Económica - Bs. As. 1961. Pág. 198.



## Consideraciones teóricas sobre financiamiento

En la primera parte de este trabajo efectuamos algunas consideraciones generales sobre problemas de **desarrollo** y sus características; plantearemos ahora cuestiones generales que se relacionan con el aspecto financiero, específicamente. Nos mantendremos en el campo teórico porque corresponderá a otros capítulos el análisis de la procedencia de los fondos, los mecanismos a aplicar y la consideración concreta del caso argentino.

Aplicando este criterio, nos ocuparemos de los siguientes temas: ahorro e inversión; flujo monetario y flujo real; inflación; instituciones de intermediación financiera.

### Ahorro e Inversión

La inversión, espina dorsal y factor principalísimo, si bien no único, de cualquier proceso de desarrollo, exige para su realización ahorro equivalente. Esto no implica que la existencia de ahorro en montos elevados y de cualquier procedencia, nacional o extranjera signifique que la inversión se efectúe por dichos importes, con las características y en los sectores más necesarios para constituirse en motor del desarrollo.

Suele pensarse que la existencia de ahorro es la garantía de procesos de inversión masiva, y su falta, la que origina el subdesarrollo. Esto es así solo en términos relativos, porque los factores de desarrollo o las causales de subdesarrollo son muy variadas y complejas. El suponer que se carece de ahorro en la medida necesaria es muchas veces una apreciación generalizada y poco analítica, porque inclusive en países de bajo nivel de desarrollo no hay carencia de ahorro en términos absolutos, sino que este es acumulado fuera del país, o den-

tro, en condiciones inapropiadas o detentado por los sectores no interesados en alterar las condiciones existentes.

Se ahorra aun en las comunidades pequeñas o primitivas; se ahorra en el campo, reparando y modernizando viviendas; mejorando los campos, ayudando a construir instalaciones para riego, escuelas, caminos, y otras obras de beneficio para la comunidad. Se ahorra también, por parte de obreros y empleados urbanos, en sumas no demasiado elevadas; para mejorar y a veces adquirir vivienda, para algún festejo especial, para independizarse y alterar las condiciones de trabajo, para adquirir instrucción especializada o universitaria e instalarse adecuadamente a la graduación, pero esto no constituye el ahorro y posteriormente la inversión cuantitativa y cualitativamente necesaria para el país todo.

Las inversiones que importan son de grandes volúmenes, puesto que deben ser realizadas en obras de infraestructura: caminos, aeropuertos, obras hidráulicas, usinas, mejoramiento de servicios de sanidad, transporte, educación.

Lo que nos interesa para el caso es, por lo tanto, la obtención de ahorro en montos significativos y la utilización de estos montos en realizaciones tendientes a mejorar y aumentar la capacidad de producción de bienes y servicios que se traduce en elevación de niveles de vida.

Debemos considerar, para tener más claro este esquema, tres etapas: la creación de ahorro propiamente dicha, la etapa del financiamiento y la de la inversión misma, finalmente.

La obtención de ahorros, o sea la substracción al consumo de partes destinadas a usos no inmediatos, depende de innumerables variables: niveles de ingreso y su distribución, elasticidad en los consumos, importancia de los sectores

empresarios, hábitos de ahorro, mecanismos destinados a la absorción de los mismos y dinámica de estos. Las inversiones fundamentales debens er, y en la práctica lo son, realizadas por el Estado, de tal modo que a este le compete la obtención de los fondos necesarios, cosa que hace a través de mecanismos de ahorro forzoso más o menos disfrazados, impuestos, tarifas discriminatorias, actividades diversas desarrolladas a veces incluso como empresario monopolista, empréstitos, operaciones de mercado financiero, etc.

El segundo paso es el del financiamiento, o sea el tránsito entre los ahorros y su destino final, que es la capitalización a través de inversiones. Las funciones de los agentes que deben intervenir activamente en esta etapa son analizadas en otra parte de este trabajo.

La última fase es la de inversión propiamente dicha, aplicando los fondos recaudados. Las prioridades para efectuar inversiones, las regiones geográficas donde deben efectuarse, los sectores económicos que deben ser estimulados, todo esto apenas una parte del complejo problema de la inversión, nos ubica una vez más en la necesidad ineludible de una planificación rigurosa y moderna, como único camino actual de tender al desarrollo.

#### Fluir monetario y Fluir real

A similitud de lo efectuado en el apartado anterior, en que nos ocupamos de considerar las diferencias entre ahorro e inversión, que hasta la irrupción de las teorías keynesianas eran consideradas cuestiones iguales y paralelas, consideraremos ahora las características y diferencias entre las dos corrientes económicas, la denominada monetaria y que como surge de su denominación, representa el flujo en términos de moneda y la real, que se expresa a través de la corriente de bienes y servicios.

El estudio de estas corrientes es doblemente necesario, dado el contexto, América Latina - donde ubicamos nuestro trabajo. Es necesario, desde el enfoque de atrasados niveles de desarrollo tecnológico y estructura económica propiamente dicha, y también desde el aspecto institucional. En economías centralmente planificadas o aun en las que no lo son, pero se desenvuelven con mayor fluidez general, menor presión de algunos sectores o mayor control estatal como podrían ser Holanda, los países nórdicos, o Japón por ejemplo, el desajuste entre los recursos monetarios y los reales que deben ser dinamizados por éstos, es mucho menor o prácticamente no existe. A ningún organismo vinculado a la planificación en estos países se le ocurriría lanzar, no ya un plan general, sino sectorial, agrícola o vial si no cuenta, en el sector económico y en la región geográfica, con los recursos monetarios para llevarlo a cabo y con los elementos reales para realizarlo.

En América Latina, por el contrario, la diferencia entre ambos rubros se da con frecuencia; las limitaciones tecnológicas, que impiden la acumulación y el perfeccionamiento de bienes aun cuando se poseen elementos monetarios, son un hecho casi común. Esto no se soluciona con recursos monetarios. Cualquiera de los procedimientos que determinase el aumento de los medios de pago solo lograría generar un aumento de precios en el sector, o una inflación más amplia incluso, sin resolver el problema.

En estos estrangulamientos técnicos, se puede ubicar lo que se denomina un círculo vicioso, porque la contrapartida o sea el lograr superar el problema técnico o aumentar la productividad podría resultar no útil: dada la carencia de poder de compra en términos reales, (escasez de mercado, etc.); siendo de más fácil solución dicho estrangulamiento si fuese solo monetario.

Todo este razonamiento nos coloca una vez más en la posición de advertir que además de la carencia o no de ahorro, en términos monetarios propiamente dichos, concurren muchos otros factores a determinar el subdesarrollo. La existencia de ahorro es amulada por lo general por otros factores que hacen a la estructura básica de la economía, como ser: filtraciones hacia el exterior, carencia de industrias de base, deterioros inflacionarios, baja productividad industrial como consecuencia de la obsolescencia técnica y escasa concentración de capital, dificultades de balanza de pagos, etc.

Tampoco se puede pasar por alto la diferencia de homogeneidad, flexibilidad e inclusive de localización entre ambos recursos. Sería innecesario entrar a comentar la mayor flexibilidad y el grado de homogeneidad de la corriente monetaria. Las corrientes de bienes y servicios son, por su propia naturaleza, mucho más rígidas, no divisibles, sino en muy especiales condiciones y mucho más específicas. La demanda monetaria se puede aplicar a cualquier tipo de bienes: una moderna fábrica de productos químicos o fertilizantes no se puede adaptar en forma fácil o barata a otra utilización.

El tema de la localización del fluir de fondos y de bienes, dadas las magnitudes territoriales de los países que nos ocupan y la necesidad de trasladar mano de obra a determinadas regiones, tiene considerable importancia. El constante avance de la disciplina que estudia las localizaciones industriales y los complejos problemas de los centros urbanos que obligan a frenar el crecimiento de estos, contribuyen a darle gravitación al estudio de las localizaciones apropiadas y a la descentralización y desarrollos regionales, con la secuela de implicancias de orden monetario y real.

De todo lo expuesto se advertirá que la compatibilización monetaria y real

de un plan en sí, o de cualquiera de sus realizaciones unitariamente consideradas, es un requisito indispensable, aunque no simple, en torno a los problemas de financiamiento del desarrollo.

### Inflación

Consideraremos a este problema, que tanta literatura técnica ha originado, desde un plano perfectamente limitado. Para el caso, no nos ocupan las teorías sobre su origen - monetarista y estructuralista -, las maneras de atacarla o su posible operatividad, que serán consideradas en otra parte de este trabajo. En este capítulo, de consideraciones teóricas generales, veremos solamente su influencia en los procesos de desarrollo.

Existen dos criterios al respecto. El más difundido sostiene que una inflación es deteriorante y afecta en forma negativa a todo proceso de desarrollo. El otro, que una inflación que no llegue a límites muy elevados, puede ser una estimulante de la demanda global y del crecimiento, en consecuencia.

Existen además antecedentes históricos para avalar ambas posiciones. Los ejemplos más abundantemente citados como modelos del primer criterio, o sea de los efectos perniciosos, son los países de América Latina, que debatiéndose en medio de grandes procesos inflacionarios no han logrado romper con su estado de subdesarrollo. La posición contraria suele citar las inflaciones generalizadas de épocas de guerra, como ejemplos positivos; la alta tasa de inversión inglesa a partir de 1890, en medio de una moderna euforia inflacionaria, el ejemplo de ambas postguerras en Europa. Unos y otros casos son ejemplos muy típicos y particularizados y no los más apropiados para sacar conclusiones generales válidas y aplicables.

En realidad, y como en casi todos los problemas económicos, el tema no

puede ser aisladamente encarado. Existen una cantidad de factores que contribuyen a los efectos y no puede medirse el grado de la inflación y su influencia en un proceso sin determinar primero, por ejemplo, la distribución de ingresos de determinado país. Se tiende, en general, en un proceso de este orden, a trasladar fondos hacia los sectores empresarios o de ingresos dinámicos, que tienen más recursos y ejercen más presión que los sectores de rentas fijas y quedan entonces menos rezagados en la carrera. De los hábitos de consumo y de los criterios de inversión de estos sectores, o de las posibilidades para modificarlos, dependerá en gran parte el efecto de la misma.

La medición o el grado de inflación, - ponderación difícil, sin duda - es otro factor importante. Una dinamización del mercado monetario no exagerada, suele ser aceptada aun por autores estrictos como estimulante; pero ¿dónde están los límites, y qué es estimulante para unos países y perjudicial para otras economías?

Los procesos inflacionarios se tipifican por una acentuada tendencia al gasto. Ante el deterioro creciente del signo monetario la gente tiende a invertir; no de la mejor manera, pero a invertir, lo que distorsiona el mercado al crear demanda en sectores no indispensables, marginales o no básicos, como podría ser la de artefactos para el hogar y sus derivados o la metalurgia liviana, que son las primeras afectadas al alterarse la curva. Otro ejemplo típico es el de la inversión automotriz en países y zonas con escasa infraestructura vial.

El proceso siguiente, o sea el período de deflación, en que se efectúan drásticos reajustes, casi siempre perjudiciales para la comunidad, porque se termina con industrias o se debe tomar medidas muy rígidas para evitar problemas de balanza de pagos o restricciones al consumo. Tal situación no debe dejar de ser

considerada al calificar al proceso inflacionario en sí.

El posible aprovechamiento concreto o utilización práctica de un proceso de inflación, a través de una acción del Estado tendiente a estos fines, será tema de otro capítulo de este trabajo.

### Instituciones de intermediación financiera

Otra de las dificultades - manifestación del subdesarrollo general, pero muy marcada y típica en América Latina -, es la carencia de instituciones intermediarias entre el ahorrista y la inversión. Esto no significa, que no haya ahorro en los montos necesarios para un proceso de financiamiento dinámico, ágil e ininterrumpido sino que el que hay, y que a veces es abundante, no es apropiadamente aplicado por diversas razones, una de ellas, la carencia de canales financieros.

Omitimos de estas consideraciones la existencia, en América Latina toda, de grandes núcleos de población no incorporados al mercado monetario, por vivir en condiciones de marginalidad total y a través de una economía estrictamente de subsistencia. Estos sectores de la comunidad no cuentan naturalmente para su incorporación inmediata a planes de ahorro. La elevación de sus niveles de vida es el primer paso.

Entre los grupos que, por los ingresos que reciben, están en condiciones de ahorrar, -sin que entremos ahora a establecer una gradación de sus niveles de ingreso- se tropieza, además de su tendencia al **gasto**, con la carencia de instituciones cercanas, flexibles, de mecanismo accesible, que les permitan efectuar sus ahorros con comodidad y estímulos adecuados.

En América Latina, el lugar **preponderante** lo ocupan las instituciones bancarias clásicas, señalándose la falta de otro tipo de instituciones a las que el



pequeño ahorrista o la persona de escasa cultura puede sentirse más próxima.

No existe el ahorro a través de cajas de ahorro populares y regionales, como en Italia y Francia sobre todo, ni la inversión en sociedades hipotecarias, asociaciones de construcción, instituciones de crédito público y privado de diverso tipo. Es notoria, también, la escasa y en oportunidades insegura inversión en títulos públicos o valores bursátiles, la inflación, la escasa rentabilidad, el peligro y la inseguridad sobre la inversión propiamente dicha, que retraen al potencial inversionista.

Otro hábito escasamente arraigado en estos lugares es el seguro, institución de gran difusión e interesante estructura, que bien entendida protege riesgos o cubre situaciones que pueden desquiciar toda una economía. Es escaso el número de compañías, consecuencia lógica del poco mercado, y los reaseguros se trasladan en general fuera del país. La comparación con otros países, limitándonos a la esfera capitalista en este caso, porque dentro de la estructura socialista los riesgos se encuentran cubiertos, es ineludible; la gran mayoría de la población cuenta con seguros contra los más variados riesgos y las compañías a su vez invierten los fondos de sus primas en los más diversos rubros.

Toda esta deficiencia de mecanismo de incorporación y canalización de ahorros en América Latina es doblemente sensible, dada la estructura en que se ubica, puesto que es manifiesta en los sectores que podrían ser incorporados al ahorro útil.

Las clases pudientes ahorran o invierten suntuariamente o fuera del país; las clases menos privilegiadas no pueden considerarse formando parte de un plan de ahorro estimulado. Además de las medidas que se deberían aplicar a las clases pudientes y que no consideraremos acá, queda como mercado inmediato

la clase intermedia, donde la hubiere. No se debe suponer que se podrán solucionar con este sistema los problemas de financiamiento todo, pero si bien los importes individuales podrían no ser muy elevados, el conjunto sería significativo. Otro sector desatendido a este respecto es el de la cantidad de gente dispersa y **dedicada** a tareas agropecuarias en grandes extensiones, como las que abarcan en general los países que nos preocupan. Recién hace muy pocos años que algunos países ponderan en su debida importancia la movilización del crédito hacia el agro. Este sector necesita contar con instituciones próximas a sus lugares de residencia, que les faciliten el ahorro y por ende el crédito, cuando lo necesitare individualmente o para obras comunitarias. Es notoria la negativa influencia que ejerció sobre los pequeños productores agrarios la falta de créditos adecuados, ligándolos a mayoristas y acopiadores en desventajosas condiciones.

En esto también, sin que en este capítulo debamos comentar la faz operativa del financiamiento, la acción estatal es indispensable. En los casos en que se han establecido los ahorros forzosos a través de sistemas de seguridad social, jubilatorios, etc., han sido creados y han crecido, con todos sus vicios, organismos naturalmente perfectibles, pero que se han incorporado al sistema, han tomado una dinámica propia, creando el hábito y la obligación en la población.

La creación de un sistema de canales financieros, por así llamarlos, sencillos y accesibles, complementarios del sistema bancario, adecuados a las necesidades de cada país e incluso de cada región y que deban destinar los ahorros que reciban a los sectores calificados como prioritarios, puede constituir una ayuda valiosa en el proceso financiero.

## CAPITULO II

### Sistemas de financiamiento

## Financiamiento con ahorro nacional

Comenzaremos la consideración de los diversos tipos de ahorro que concurren a un proceso de desarrollo analizando la importancia y características del ahorro nacional.

Es un criterio ampliamente difundido el que imputa a la carencia de elementos financieros las dificultades de los países más necesitados. Esto es solo parcialmente exacto, porque la falta no es tan absoluta como a primera vista parece. El tema del ahorro interno de un país, su distribución, los criterios que pueden aplicarse a su inversión, los modos de estimular su creación son algunos de los complejos aspectos del problema, que procuraremos desarrollar ordenadamente.

A través de la historia pueden observarse distintos procesos en los que el ahorro nacional ha sido el agente fundamental, quedando relegado el capital extranjero cuando lo hubo, a porcentajes tan escasos que carecían de gravitación.

El desarrollo de Inglaterra, con posterioridad a la revolución industrial, se hizo con capitales nacionales. Esto fué así porque Inglaterra resultaba beneficiaria de un amplio sistema colonial y de inversiones rentables ubicadas fuera de su territorio, así como del resultado de términos de intercambio favorables.

Con otros factores concurrentes, el caso estadounidense también presenta una casi nula participación de capital extranjero. Según Simón Kutznets, entre 1870 y 1890 solo aproximadamente el 7% fué aporte exterior, y desapareció posteriormente al convertirse EE. UU. en país acreedor.

Dos ejemplos particulares e interesantes son los modelos ruso y japonés respectivamente. En el caso de Rusia, las particularidades socio-políticas son diferentes a las de los demás países considerados; pero, como rasgo definitorio

podemos anotar una activa o mejor dicho total participación del Estado, a través de la política fiscal y monetaria y un aislamiento absoluto, que impidió las filtraciones producidas por lo que hoy conocemos como efecto de demostración.

Similar al anterior, en cuanto al aislacionismo en que se desenvuelve, es el caso japonés; pero, paradójicamente, en este país, el de más alto desarrollo fuera del grupo europeo, se cambiaron las estructuras de propiedad agraria para captar fondos por el Estado, sustituyendo a los señores feudales en esa función, los que fueron destinados a la instalación de industrias nuevas. En Japón, que carece además de abundantes recursos naturales, hasta prácticamente bien entrado este siglo no se conocía la inversión extranjera, el desarrollo se logró sobre todo con un eficaz manejo de los gravámenes sobre la producción agraria.

Considerando el fenómeno en términos actuales y procurando ubicarlo en el medio geográfico que nos ocupa podemos advertir que los hechos concretos que determinan la existencia o no de ahorro nacional y la posterior posibilidad de su utilización para el desarrollo ofrecen complejas características. Se encuentran en general ligados a los factores que tipifican el status de los distintos países y procuraremos analizar las más importantes de estos en sus distintas implicancias.

La distribución del ingreso es un factor preponderante para determinar márgenes de ahorro utilizables "a posteriori", en nuestros países - los de América Latina - no son elevados los montos, ni correcta la distribución. Los montos del ingreso son bajos; Bolivia y Ecuador tienen alrededor de 100 ds. per capita, otros países, los menos, como Uruguay y Argentina oscilan entre 400 y 500 ds. pero con una distribución no demasiado satisfactoria, él de las cifras mayores, Venezuela, con 600 ds. es notorio por su muy incorrecta distribución, el amplia

mente difundido concepto de que cuanto más pobre es un país mayores son las diferencias entre ricos y pobres, encuentra en estas cifras y conceptos una sólida ratificación.

Esta notoriamente desigual distribución del ingreso, parecería a primera vista, y de acuerdo a canones clásicos, un factor favorable a la acumulación de ahorros nacionales, dada la mayor propensión al consumo de las clases numerosas y la tendencia al ahorro de los grupos privilegiados. Otros factores esgrimidos y aceptados respecto a las ventajas de este esquema distributivo son los que señalan que las clases detentadoras de altas rentas pueden constituirse así en elites desarrollistas, estructurar demandas tendientes a estimular determinadas industrias y que el Estado vería facilitada la captación, imposición y control de los ahorros por estar concentrados en reducidos sectores.

Los efectos de una distribución irregular del ingreso fueron considerados como beneficiosos o por lo menos estimulantes de mayores márgenes de ahorro tendientes a un mejor proceso de financiamiento durante la vigencia de la economía clásica. A partir de las formulaciones keynesianas comenzó a dudarse de la exactitud de esta teoría, ya que se introdujo el concepto de que el ahorro acumulado, aun existiendo en montos elevados, no necesariamente se transforma en inversiones; puede inclusive ser metálico atesorado sin otro uso ulterior.

Sin considerar la falta de equidad de una distribución irregular y el costo social que significaría el desarrollo sobre el infraconsumo de las clases mayoritarias, a efectos de facilitar la acumulación-inversión por parte de los detentadores de altas rentas o del Estado tomándolo de estos, podemos realizar un repaso histórico.

Vemos así que los países de más incorrecta distribución de ingresos son

los que presentan mayores índices de subdesarrollo, aunque no sería exacto inferir lo contrario como criterio adecuado para el financiamiento interno, tomando por ejemplo a los EE. UU. o a los países nórdicos, porque en estos estados de evidente mayor justicia distributiva, también se producen filtraciones por varios conceptos.

Sí aplicamos el criterio a nuestros países de América Latina, comprobamos sin duda que la teoría no es válida, aunque quizás en este caso sea algo peligrosa una generalización total dadas las marcadas diferencias entre países. Incluyendo en la consideración a los que como el nuestro pueden considerarse dentro de la denominada clase media de naciones, la distribución del ingreso, que no es ni demográfica, ni regionalmente todo lo igualitaria que se quisiera, no ha sido nunca un factor coadyuvante para el desarrollo; más bien todo lo contrario.

En América Latina, la propiedad de la tierra, la explotación de los rubros de exportaciones tradicionales, la ligazón con empresas extranjeras, la red de servicios complementarios entrelazados con estos rubros, son los que reciben los montos de renta mayores, y estos sectores son los que por razones de tradición, ubicación social, competencia, y demás, poseen módulos de consumo superfluos y ostentosos. A inversiones suntuarias y no tendientes en modo alguno a convertirse en generadoras de otras o en **palancas** de desarrollo agregan el constante drenaje que constituye para el país el atesoramiento en moneda extranjera, las transferencias de dinero al exterior, con efectos similares, e inclusive el turismo fuera del país. Influye también en este tipo de consumos lo que se denomina "efecto de demostración" y que consideraremos posteriormente.

Esta estructura regresiva en la distribución del ingreso y el tipo de consumo que efectúan los beneficiarios de la misma, podría y debería ser corregida por

los medios al alcance de los gobiernos para tender a una distribución más igualitaria, pero este es evidentemente uno de los nudos del problema en América Latina. El consumo tipifica una demanda, que a su vez naturalmente, influye en las inversiones que no son justamente las más dinámicas ni necesarias, y finalmente entrando ya en un campo casi sociológico, los poseedores de altas rentas son los detentadores del poder político, o los más poderosos grupos de presión y los menos interesados entonces en cambiar un estado de cosas que los ubica como destinatarios directos.

No debe deducirse de lo expuesto, ni es nuestra intención expresarlo en términos absolutos, que a contrario sensu, una distribución igualitaria producirá los excedentes de ahorro necesarios para lanzar un proceso de desarrollo y sostenerlo. Como en la mayoría de los problemas económicos es sumamente difícil efectuar divisiones tajantes, y una distribución pareja del ingreso, con ser social y económicamente deseable, no es la panacea, sino va acompañada de otras medidas tendientes a lograr los fines propuestos.

Los hábitos de ahorro de las gentes, no están solo relacionados con su nivel de ingreso, considerado en términos absolutos. Su ubicación en la escala social y de ingresos o sea su renta en términos relativos y considerando la distancia entre los distintos tramos tiene considerable influencia. Los consumos de una persona o de una familia no se pueden considerar en forma aislada, se relacionan estrechamente con los del resto de la comunidad que integran y están a su vez afectados por las pautas de vida de la misma.

Esto es reproducir la conocida tesis de Duesenberry, aplicada por R. Nurkse a los países subdesarrollados bajo el nombre de, "efecto de demostración", que determina que si bien en el corto plazo un aumento o mejora en la distribución



del ingreso se nota en los montos de ahorro, a largo plazo esto es independiente del nivel de ingreso adicionado.

La base lógica de esta teoría es de difícil discusión; además de influir sobre los consumos suntuosos de las clases altas, el efecto demostración, a través de la difundida tecnología moderna, por intermedio de las comunicaciones, transportes veloces, radio, televisión y publicaciones de gran difusión, pone al alcance de grandes mayorías la visualización de modos de vida y hábitos de consumo deseables y posibles. Teniendo en cuenta los bajos niveles en que se desenvuelven gran parte de estas poblaciones, no sería acertado suponer ni esperar que se priven de los niveles de vida conocidos y seguramente deseados si por una corrección en la distribución del ingreso ven mejorado lo que recibían hasta el momento.

La teoría de Nurkse imputa a este fenómeno - efecto de demostración - gran influencia en el bajo nivel de ahorro de los países subdesarrollados, y además la caracterización de una demanda generadora de inversiones de menor prioridad en cualquier tipo de desarrollo técnico y racionalmente ordenado.

El sector Estado, no contemplado hasta el presente, tropieza con las dificultades propias de una escasa posibilidad de recaudación, dada la distribución del ingreso que limita sus posibilidades y se maneja por lo general con impuestos indirectos que inciden sobre los consumos mayoritarios con más fuerza que sobre las altas rentas. Tampoco se lo puede considerar totalmente ajeno a las implicancias del efecto demostración, y se dan casos en que reciben prioridades y asignaciones equipamientos militares, en lugar de proyectos concretos con efecto multiplicador interno mucho mayor y encaminados a desarrollar sectores dinámicos.

Podemos sacar como primera conclusión, que no siempre el problema del financiamiento estriba en la carencia de fondos o excedentes en términos absolutos, sino a un complejo espectro de factores que hacen a la dinámica económica toda de un país.

En los modelos clásicos y en los países que ostentan hoy un alto grado de desarrollo la acumulación se efectuó de variadas maneras, se logró primero un cierto nivel de desarrollo y luego se corrigió la distribución. El caso latinoamericano se presenta un vez más como totalmente atípico, requiriendo soluciones concretas y específicas, se advierte diariamente la necesidad de arribar a soluciones que permitan en forma muy dinámica el crecimiento y la participación de las grandes masas en mejores distribuciones y en más elevados niveles de vida.

#### Financiamiento con capitales extranjeros

La participación de los capitales de procedencia extranjera, es un componente inseparable de todos los procesos de desarrollo, tan utilizado como discutido. Para algunos sectores es la panacea universal, posibilidad casi única, ante la insuficiencia de los recursos nacionales, de romper estrechos círculos de pobreza. En otros casos se lo considera elemento lesivo y distorsionador de las características económicas de los países hacia los cuales se encamina.

Estas consideraciones no pueden ser de ninguna manera arriesgadas en general, sino que analizando los diversos modelos y la participación del capital extranjero en cada uno, podemos comprobar sus resultados, los que deben verificarse en relación con variados factores económicos e institucionales internos. La mayoría de los países que hoy se clasifican entre los desarrollados han tenido mayor o menor participación de capital extranjero en algunas de las etapas de

su desenvolvimiento; aún los ejemplos que se utilizan como modelos de desarrollos autónomos cuentan con este elemento.

En la Rusia posterior a la revolución de 1917, en las primeras etapas, se usó capital extranjero. En la época previa a la revolución industrial, Inglaterra recibió préstamos de Holanda, que se vieron rápidamente compensados por los ahorros nacionales generados en buena proporción por las típicas características de vida austera de los ingleses. En el interesante caso japonés vimos ya que el capital extranjero **tuvo** alguna aplicación, en recientes etapas, localizado en sectores secundarios, y por montos que no alcanzaban el 10% de la inversión interna.

Por el contrario, en otros casos encontramos ejemplos de niveles de desarrollo importantes logrados a través de participaciones masivas de capital foráneo, como son, por ejemplo, los casos de Australia, Nueva Zelandia o Canadá, e incluso una activa participación a través de **planes** o sistemas especiales (Plan Marshall) en la reconstrucción de Europa en la segunda postguerra.

Con relación al sector continental que nos ocupa, América Latina, no podemos decir que el capital extranjero haya contribuido a su desarrollo, puesto que es por definición un continente subdesarrollado. Los diferentes niveles en que se pueden clasificar los países que la componen, responden muchas veces a influencias que no sería inapropiado estimar ejercieron los capitales extranjeros, en los que ostentan un mayor grado de desarrollo, este fué orientado por los inversores mayoritarios.

Las características y tendencias de las inversiones extranjeras han tenido a través del tiempo un proceso muy claro; la inversión tradicional desde fines del siglo pasado, se tipificaba por localizarse en servicios públicos, empresas

extractivas y explotaciones ligadas al comercio de exportación, que subsisten, sobre todo estas últimas, en bastantes casos y son los que el Dr. Raúl Prebisch califica como enclaves tradicionales. Desde la gran crisis de 1929 y más acen- tuadamente a partir de la postguerra del 45 las inversiones extranjeras han to- mado otro carácter, ya no se ubican mayoritariamente en servicios públicos. Estos, aun en países subdesarrollados, ofrecen riesgos ciertos y por otra parte estos sectores son ahora cubiertos por el Estado, que tiende a solucionar sus di- ficultades de financiación al respecto con créditos de organismos financieros in- ternacionales. En la órbita del comercio exterior, también la creciente partici- pación estatal y las regulaciones del mismo han concluído por alejar a los inver- sionistas y además los servicios complementarios de estas explotaciones - fletes, seguros, bancos -, que constituían importantes fuentes de beneficios han perdido importancia para el capital extranjero.

El mayor desarrollo de mercados internos en término monetarios y reales, la necesidad de inversiones de las que hoy denominamos directas, los estímulos aduaneros, impositivos y crediticios que suelen otorgarse a radicaciones que se estiman necesarias o útiles para el desarrollo del país, hacen que los aportes de capital extranjero se ubiquen ahora con preferencia en sectores industriales que trabajan para el mercado interno.

No encontra remos localizaciones industriales de importancia (siempre en América Latina) en Ecuador o en Bolivia, pero sí seguramente en Argentina o en Brasil donde tienen mayores posibilidades de mercado. En nuestro país el mejor ejemplo de este tipo de inversiones lo da la relativamente reciente radi- cación masiva de la industria automotriz y la químico-farmacéutica, de capita- les extranjeros ambas.

Considerando la influencia que tienen sobre la economía toda del país al que se dirigen podemos clasificar a las inversiones de capitales extranjeros en geográficas y de desarrollo. (1) Son inversiones geográficas aquellas cuyos resultados se aprecian y capitalizan en el país exportador de capitales y que constituyen una avanzada de este en el lugar en que se encuentran, generalmente ubicadas en sectores exportadores o ligados a este rubro, sin constituirse en un aporte real al proceso de desarrollo hacia adentro y si un agravante del desarrollo hacia afuera, su única diferencia con la central de quién dependen es su localización, de allí su denominación.

A contrario sensu las inversiones consideradas de desarrollo, son las que incorporadas a un país y a su proceso productivo tienen influencia marcadamente favorable sobre el nivel de producción o de vida del país de que se trate, aportan conocimientos tecnológicos y generan riqueza.

Sea cual fuere el sector, el tipo, el monto, o la importancia de la inversión, es necesario el análisis de los efectos que tienen sobre la economía del país que las recibe. Los efectos e influencias del capital extranjero sobre la economía de el país recipiendario de las mismas pueden, en una primera clasificación, estudiarse como efectos sobre los ingresos y sobre la balanza de pagos sobre todo y algunos efectos secundarios menores.

Cabe de cualquier manera la salvedad de que se trata de consideraciones generales, no se pueden, ni se deben considerar los efectos finales de capitales extranjeros sino en el contexto en que fueron insertos; no sería ni exacto, ni co-

(1) Nomenclatura utilizada por Vittorio Marrama en "Política Económica de los países subdesarrollados" - Editorial Aguilar - Madrid 1961.

rrecto, imputarle por ejemplo efectos inflacionarios o deficitarios, según el caso, a inversiones extranjeras, cuando las inversiones complementarias nacionales hayan estado mal orientadas o destinadas a otros fines y no a los correspondientes.

Los efectos del capital extranjero sobre el ingreso de un país pueden manifestarse de la siguiente forma: si el capital reviste forma de empresa industrial o agropecuaria, de inversión en obra pública, de radicación en capital social básico, genera riqueza en el país; puesto que paga sueldos, insume abastecimientos de todo tipo, utiliza servicios nacionales, paga impuestos. Fomenta en muchos casos industrias complementarias y tampoco es despreciable el avance tecnológico, porque trasmite conocimientos y en muchos casos entrena y capacita al personal, generando digamos un multiplicador interno de capacitación técnica.

Estos son los efectos sobre los ingresos y algunos de los que calificamos como secundarios y es en teoría un razonamiento perfectamente válido. La práctica y la historia de las inversiones de capital extranjero-excluimos de la consideración a las provenientes de organismos internacionales o a las manejadas directamente por el Estado - nos demuestran que lo anterior es solo parcialmente exacto.

Es cierto, por supuesto, que se pagan sueldos y remuneraciones en el país, pero también es evidente que se han mantenido y aun subsisten notorias diferencias entre los empleados y técnicos pertenecientes a los cuadros internacionales de las empresas y los reclutados directamente en el país. El personal nacional procede por lo general de clases vinculadas al capital extranjero, que le prestan además los servicios profesionales necesarios y hasta sus nombres para respal-

dar con su figuración a los propietarios reales.

Los sectores que ven incrementada su producción por la demanda de este tipo de empresas, al convertirse en abastecedores de las mismas, tipifican su producción a estos fines para atender al gran cliente y caen en una total dependencia comercial y técnica, supeditando su desenvolvimiento a las necesidades de una sola industria, con peligro evidente de que una alteración en la dinámica económica de la misma puede producir una cadena de repercusiones insospechada por sus consecuencias.

La trasmisión técnica también merece objeciones, no es demasiado útil, dado que se hace a un grado de nivel tecnológico que constituye una isla en el país y coloca a los especialistas al igual que a los pequeños empresarios abastecedores que ya consideramos, en una situación de dependencia total. Deteriora también por presiones de todo tipo buena parte de la administración pública. Cuanto más pequeño es el país, mayor es este peligro y similar problema se plantea en el caso de los servicios profesionales que requiere.

Se generan marcadas situaciones de ambivalencia fácilmente advertibles, entre los vinculados o dependientes de inversiones extranjeras y los sectores que no lo son. Esto se acentúa en las denominadas inversiones geográficas, pero aun que estos problemas sean menos notorios en las industrias que trabajan para el mercado interno, la importación de cuadros superiores y la dependencia de las industrias complementarias que ya señalamos, son defectos difíciles de eludir, aun en las importaciones de capital seriamente dispuestas a obtener en el país un beneficio correcto y razonablemente limitado.

En relación directa con todo este estado de cosas, está lo que Singer denomina, economías duales de los países subdesarrollados. Relacionandolo con

América Latina lo encontramos entre los grupos tradicionalmente ligados al capital extranjero, exportadores de café, barones del estaño en Bolivia hasta la revolución de 1952, productores de frutas tropicales y tabaco, exportadores agropecuarios y el resto del país. La dualidad a niveles industriales, dado el escaso desarrollo industrial de la mayoría de nuestros países **es** más difícil de ejemplificar, pero en Brasil por ejemplo, la tenemos claramente localizada incluso geográficamente, en la diferencia entre el Norte hambriento y el Sur industrial, levantada la riqueza industrial con capitales extranjeros, ajena y casi enemiga del resto del país y de sus profundos problemas.

En nuestro país, de mayor desarrollo industrial, es perfectamente posible, aunque ajeno a este trabajo, determinar las líneas de inversión y sus vinculaciones e incluso describirlas y ubicarlas por el origen de los fondos.

Otro aspecto muy marcado en los capitales extranjeros, hasta hace algunos años, fué la transferencia de beneficios y en el caso de los sectores nacionales descriptos, el muy escaso reingreso al país de los fondos originados en ese tipo de operaciones. Las posteriores y sucesivas modificaciones de la legislación sobre cambios y transferencias obligó a dosificar estos envíos y aumentó las reinversiones en los respectivos países.

No poco importante es el impacto sobre las balanzas de pagos, casi crónicamente en situación deficitaria respecto a la existencia de divisas extranjeras. Los préstamos al gobierno o a particulares sujetos a plazos e intereses determinados, son rígidos sobre el balance de pagos, porque son compromisos contraídos independientemente del resultado económico o de las fluctuaciones posibles, pero en general se pactan a intereses no demasiado elevados, constituyen una carga fija, pero no excesivamente pesada en épocas normales. Si las dificulta-



des fuesen imprevisibles se arbitran soluciones heroicas, renegociación, cesación de pagos, prórrogas, moratorias, consolidación de deudas, etc.

El peso de las inversiones directas ofrece otras particularidades, porque va ría con los resultados económicos de la inversión. Si se trata de capitales ligados a la exportación se contraen o expanden automáticamente con esta, pero cuándo están ligadas al mercado interno pueden llegar a constituirse en un problema sobre la balanza de pagos, dado que como ya dijimos quienes vienen a obtener réditos necesitan transferirlos a los países de origen de los capitales.

Todo lo enunciado respecto a vicios y virtudes de los aportes de capital extranjero es un problema real y constante que preocupa a los países necesitados de una afluencia importante de capitales, dada la insuficiencia de los propios. Por otra parte los inversores potenciales (banca internacional, grupos de países, empresas, consorcios empresarios) se encuentran deseosos y necesitados de expandir sus operaciones y buscan nuevos mercados, pero tienen dudas o tropiezan con dificultades emergentes de las inestabilidades, riesgos, variaciones impositivas, aduaneras, o medidas arbitrarias que puedan afectarlos y como problema máximo las eventuales nacionalizaciones.

La situación se va caracterizando a pasos acelerados como un **status** en el que se le garantiza al capital extranjero ciertas seguridades de desenvolvimiento y en algunos casos hasta se le otorgan franquicias de diverso tipo, según la zona de radicación definitiva, o el Estado se compromete a compartir los gastos de economías externas necesarias para la instalación. Al mismo tiempo se obliga a los inversores a **asumir** y respetar las reglamentaciones vigentes al respecto, bajo pena de perder los beneficios obtenidos; por estas disposiciones deben tomar personal nativo, invertir y reinvertir determinados porcentajes en el país, trans

ferir al extranjero de acuerdo a normas cambiarias, prescindir progresivamente de importaciones de abastecimiento aumentando compras en el país, etc.

Evidentemente se han modificado las relaciones económicas internacionales y la acción de organismos internacionales de crédito y asistencia técnica ha contribuido a este nuevo estado de cosas.

Las modificaciones son notorias en América Latina, donde las inversiones para operaciones en sus mercados internos son cada vez mayores, a pesar de la subsistencia de enclaves regresivos, y es posible que este acercarse a nuestro continente por parte de capitales de diversas procedencias se acentue, dado el inmenso e ilimitado mercado potencial que ofrece. El que no se repitan viejas historias de expoliación y monopolio dependerá ahora de las reglamentaciones al respecto y del espíritu con que los gobiernos de estos países asuman su posición ante el desarrollo de los mismos.

### Créditos de Organismos Financieros Internacionales

En la segunda postguerra, al estructurarse después de la Conferencia de San Francisco las nuevas organizaciones internacionales, se sentaron también las bases para la creación de instituciones monetarias y bancarias cuyo fin inmediato era contribuir a la reestructuración de las economías devastadas por la guerra. Así, de la conferencia de Bretton Woods efectuada poco antes de la finalización de la contienda y de la confrontación de los dos planes presentados a la misma (Keynes y White) surgieron los dos primeros organismos monetarios de características internacionales; el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Las primitivas funciones de contribución al reordenamiento económico de

los países dañados por la guerra, y a la estabilización de sus balances de pagos, fueron evolucionando como consecuencia de las nuevas necesidades. Las inversiones en servicios públicos no eran ya efectuadas por los empresarios que tradicionalmente se habían interesado en las mismas. Los gobiernos, sobre todo de los denominados países en desarrollo debían realizar por sí crecientes cantidades de inversiones en servicios sanitarios, viales, de electricidad y de obras básicas de todo tipo y dado lo insuficiente de los ahorros nacionales se veían obligados a acudir a estos organismos. Esto generó la creciente importancia de los existentes y la creación de otros, con destino a áreas geográficas específicas, o para el desarrollo de funciones no previstas, o parcialmente contempladas como el Banco Interamericano de Desarrollo para la zona latinoamericana, o la Corporación Financiera Internacional destinada a otorgar créditos a industrias.

Analizaremos a continuación las particularidades y objetivos de las diversas instituciones operantes en el campo internacional.

#### Fondo Monetario Internacional

Fundado en Julio de 1944 en la Conferencia Financiera y Monetaria de las Naciones Unidas, realizada en Bretton Woods, simultáneamente con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y como institución paralela del mismo, puesto que no se puede ser miembro del Banco sin serlo del Fondo Monetario Internacional.

Los fines originales de su fundación eran ayudar a la estabilización de las monedas y al equilibrio de los balances de pagos, mediante créditos a corto plazo. Estos continuaron siendo sus objetivos principales y de acuerdo a las reglamentaciones en vigor, podemos agregar a los mismos, entre los más importantes, los siguientes: promover la cooperación monetaria internacional, mediante

un organismo de consulta y colaboración en la materia; tender a asegurar la estabilidad de las relaciones cambiarias entre los asociados evitando desvalorizaciones con fines competitivos; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo al mantenimiento de altos niveles de ocupación e ingreso real, así como al desarrollo de los recursos productivos de todos los miembros, como propósitos fundamentales de política económica. Poner los recursos del Fondo, bajo garantías adecuadas, al alcance de los miembros para corregir desajustes de sus balances de pagos y abreviar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de los balances de pagos internacionales.

De los fines principales suscitadamente expuestos se podrá advertir que no se ubicó nunca al Fondo Monetario como agente destinado a contribuir al financiamiento del desarrollo propiamente dicho, sino que sus funciones tendieron a lograr el saneamiento en los balances de pagos. En la mayoría de los casos, estas deficiencias obedecen a profundas causas estructurales y el procurar atenuarlas no es la mejor manera de corregir sus causas.

Sean cuales fueren las discrepancias que pueda merecer esta política, la función del organismo que estudiamos es casi específicamente limitada al área monetaria internacional, estando fuera de su competencia otro tipo de créditos, ya sea para planes en general o para proyectos específicos.

#### Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Fundado al igual que el organismo que acabamos de tratar (Fondo Monetario Internacional) en la Conferencia Financiera y Monetaria de Naciones Unidas en Bretton Woods en Julio de 1944, se rige por la carta orgánica aprobada en la misma fecha y es una institución bancaria de la que solo pueden ser miembros los países integrantes del Fondo Monetario Internacional.

En este caso sí, encontramos incluidos entre sus fines específicos operaciones claramente destinadas a estimular el desarrollo económico. De acuerdo a las estipulaciones originales, el Banco tienen por actividades fundamentales: contribuir a la reconstrucción y fomento de territorios miembros facilitando las inversiones para fines productivos, fomentar inversiones particulares en el extranjero mediante garantías o participaciones en préstamos o inversiones particulares o supliendo al capital privado cuando este no estuviera disponible, coordinar los préstamos que haga o garantice con los empréstitos internacionales tramitados por otros conductos, en forma tal que se atiendan los proyectos en un orden de prioridades correcto.

De las estipulaciones del convenio de creación del Banco se desprenden claramente los propósitos, de financiamiento del desarrollo que persigue la institución, desde 1948 el fin prácticamente único ha sido este y más de las 3/4 partes de los préstamos han sido otorgados a países no europeos.

América Latina ha recibido sumas considerables de estos préstamos, siempre efectuados a instituciones oficiales o semioficiales y con destino al financiamiento de proyectos en los campos de: energía, transportes, comunicaciones, irrigación. Por regla general no se efectúan préstamos a empresas privadas sin garantías gubernamentales, ni tampoco para lo que denominamos inversiones de capital social básico; escuelas, sistemas de agua potable, hospitales, etc. Esto es así porque se estiman los efectos que produce cada proyecto y se considera mucho mayor la incidencia en un proceso de desarrollo de un proyecto energético que uno escolar o sanitario.

Los préstamos para ser otorgados deben cumplir ciertos recaudos generales, el principal es que se otorgan préstamos para fines específicos y no para

estabilización monetaria, o conjuntos de operaciones, o ajustes de balanza de pagos, tampoco participa en proyectos que puedan ser competitivos con la empresa privada, por ejemplo petróleo. Esto todo, sumado a las consideraciones que el Banco efectúa de las características técnicas y económicas de cada caso y al análisis de la capacidad de amortización de cada país, ha determinado en la práctica, que la función del Banco ha sido notoriamente insuficiente para financiar en forma adecuada el desarrollo de los países más necesitados.

Apartándose parcialmente del convenio, el Banco también efectúa consideraciones semipolíticas antes de otorgar un préstamo y analiza la estabilidad y las características institucionales de los países peticionantes.

#### Corporación Financiera Internacional

Esta institución íntimamente vinculada al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento fué creada en 1956 con el fin concreto de cubrir sectores deficientemente atendidos hasta entonces.

Su actividad principal es otorgar créditos a instituciones privadas, sin garantía del Estado y principalmente para fomento industrial; aspectos crediticios y objetivos totalmente diferentes de los que constituyen los de las instituciones precedentemente consideradas.

No son propósitos de la Corporación competir con los capitales privados, ni ejercer funciones directivas, ni realizar operaciones con los gobiernos, pero empresas mixtas pueden solicitar fondos, predomina en estos casos el enfoque empresarial, sobre la participación fiscal.

Si bien no puede proveer grandes cantidades y en general sus aportes no son elevados, como en todos los casos las financiaciones son parciales, su participación significa un aval y estímulo para los demás inversores.

## Fondo Especial de las Naciones Unidas

Creado por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Diciembre de 1957, con carácter multilateral, mediante la contribución anual y voluntaria de los estados miembros.

Tiene por objeto financiar en forma individual o combinada proyectos de los siguientes tipos: estudios generales, investigaciones y entrenamiento, demostración, proyectos piloto que puedan efectuarse mediante la provisión o prestación de personal, expertos, equipos y suministros; como también el establecimiento de institutos, centros, fábricas, talleres y otros medios apropiados y financiar programas de becas.

Todo esto deberá realizarse teniendo en cuenta disposiciones normativas generales en torno al proyecto, como ser: consideración de las prioridades pertinentes, proyectos de envergadura considerados unitariamente, más que grupos de proyectos; con resultado a corto plazo y con amplio impacto, en la mejor ubicación geográfica posible, sin ningún tipo de interferencias políticas.

## Banco Europeo de Inversión

El tratado de Roma, origen del Mercado Común Europeo, firmado en la Capital de Italia el 25 de Marzo de 1957 por seis países europeos: Francia, Alemania, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Italia, establece la creación de un Banco Regional denominado Banco Europeo de Inversiones.

Las funciones del Banco son contribuir al desarrollo equilibrado y sostenido del Mercado Común en interés de la comunidad. El Banco, tendiendo a la elevación del nivel de vida de los países miembros y al estrechamiento de los vínculos entre ellos, como medio de lograr un crecimiento ininterrumpido, financiará proyectos para la creación de nuevas empresas o modernización de las existentes

Esto deberá localizarse en el área europea del Mercado Común, pero excepcionalmente podrán realizarse operaciones fuera del territorio europeo de los seis países; se complementa con el Fondo Especial para territorios de ultramar, que dotado de un total de 580 millones de dólares, operó durante los cinco primeros años de existencia de la comunidad.

Como cláusula especial se convino especialmente, al firmarse el tratado de referencia, facilitar y apoyar los planes del gobierno italiano en sus esfuerzos por desarrollar la zona del mediodía italiano e islas.

#### Banco Interamericano de Desarrollo

Creado por los países latinoamericanos, miembros de la Organización de los Estados Americanos, de acuerdo al convenio constitutivo celebrado en Washington D. C. el 8 de Abril de 1959, tiene por objeto de acuerdo a este convenio de creación, contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros.

Para el cumplimiento de sus fines el Banco ejercerá las siguientes funciones: promover la inversión de capitales públicos y privados con fines de desarrollo, cooperar en la medida de lo posible con los sectores privados que provean los capitales y con instituciones nacionales o internacionales, financiar operaciones o préstamos que contribuyan eficazmente al crecimiento económico, proveer asistencia técnica necesaria para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo.

Las operaciones del Banco se dividen en ordinarias y especiales; son ordinarias las que se financian con recursos propios del Banco y especiales las que con origen en el Fondo Especial o de Operaciones especiales se destinan a garantizar préstamos a cualquier país miembro, o a cualquiera de las divisiones polí-



ticas u órganos gubernamentales del mismo, o a cualquier empresa del país miembro de acuerdo a la reglamentación en vigor.

Los préstamos que el Banco efectue o garantice serán principalmente para proyectos específicos, incluyendo a los que formen parte de un programa nacional o regional. Puede además efectuar préstamos a instituciones nacionales de fomento o similares, para que estas a su vez financien la realización de trabajos específicos en caso de que el Banco estime que por sus características e importancia el proyecto puede quedar a cargo de la institución que lo promueve y no requiere su intervención directa.

#### Otros tipos de préstamos a nivel internacional

Sin tener características institucionales o jurídicas de orden internacional y tratarse en cambio de dependencias del gobierno de los Estados Unidos de América, existen diversas organizaciones que operan en el campo internacional, y sobre todo en el área latinoamericana, razón por la cual creemos útil incluirlos en esta nómina aunque sea en una breve mención.

#### Banco de Importación y Exportación (Eximbank)

Su fundación data de Febrero de 1934, como una más de las medidas adoptadas en esos años de depresión. La creación de este Banco tendía a estimular el comercio exterior, sobre todo el que comenzaba a realizarse con Rusia, dado el reciente reconocimiento diplomático de aquél país y la reticencia de las empresas privadas a financiar operaciones con este destino. Es una sociedad anónima bancaria; organizada de acuerdo a la respectiva reglamentación del distrito de Columbia; aunque pertenece como institución independiente al Sistema de la Reserva Federal.

Otras instituciones creadas paralela y posteriormente con similares funcio-

nes, fomento del comercio exterior; fueron luego liquidadas, transfiriendo todos sus bienes y actividades a esta primera institución creada con tal objetivo. Le correspondieron desde entonces las financiaciones de operaciones de comercio exterior en todas las áreas, comenzó financiando exportaciones de productos agrícolas y continuó con maquinarias y equipos.

Con posterioridad a la guerra, aproximadamente desde 1945/46 este Banco ha sido una considerable fuente de créditos para América Latina.

Los préstamos que otorga son de diverso tipo, interés y plazo, varían desde créditos pagaderos en el año por productos, hasta otros con plazos de hasta quince años, por contribución a proyectos concretos. Dada la gran variedad es un poco difícil efectuar una clasificación concreta entre créditos para financiamiento de desarrollo y otro tipo de operaciones.

Rigen diversas disposiciones, corrientes en operaciones bancarias, para conceder los préstamos, además de los detalles de presentación técnica también habituales, se procura no interferir con proyectos de empresas privadas y que sean de interés para los EE. UU. y de promoción y fomento a su comercio exterior, condiciones estas que tratándose de un Banco americano no pueden extrañar ni estimarse exageradas.

En el caso de operaciones directas con entidades privadas se requiere aval de Banco Comercial, o del Banco Central, o gobierno del país de que se trate. En gran parte las áreas de operación del Banco están confusamente definidas y se superponen con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento cuando se trata de proyectos específicos de influencia en el desarrollo. Los que se podría estimar estricta competencia de este Banco, sería la de financiar proyectos en la parte en que estos pueden interesar a los EE. UU. o representar exporta-

ciones de importancia en su balanza comercial.

### Administración de Cooperación Internacional

La institución que ahora consideramos no financia proyectos de desarrollo sino asistencia técnica y servicios de agricultura, educación, salud pública. Puede prestar ayuda financiera propiamente dicha, solo como complemento de programas de asistencia técnica y por montos no muy elevados.

### Fondo de Préstamos para Desarrollo

De creación más reciente que los anteriores, tiene como propósito otorgar préstamos a empresas privadas para proyectos específicos, en condiciones más liberales que las de los demás préstamos en vigencia y ante la evidencia de dificultades y lentitud en el otorgamiento por parte de otras fuentes de financiamiento.

### Ley 480-Fondos generados en la venta de excedentes agrícolas

Otra posibilidad de financiación dependiente del gobierno de los EE. UU. consiste en los créditos a lograr como contrapartida de fondos en moneda local acumulados por la venta de excedentes agrícolas.

La reglamentación de estos créditos es sumamente minuciosa tendiendo a que los préstamos beneficien en definitiva a empresas americanas o subsidiarias de las mismas en el extranjero.

### Alianza para el Progreso

Con dudas sobre la ubicación definitiva de este plan optamos por colocarlo en el capítulo sobre capitales de procedencia internacional, porque eran fondos de tal origen los que componían, o debieran haber compuesto originalmente los créditos de la Alianza.

Sería muy largo historiar los antecedentes de la misma haciendo referencia

a todas las proposiciones y solicitudes planteadas por los países latinoamericanos a través de las conferencias internacionales posteriores a 1945. El antecedente cercano es el Acta de Bogotá, producida por la reunión de la OEA celebrada en Bogotá en Septiembre de 1960, que hizo incapié en diversas medidas necesarias para estimular y acelerar el desarrollo de los pueblos de latinoamérica.

Estas resoluciones insistían en la necesidad de realizar auténticas reformas, agraria y tributaria, y planes de vivienda, como condiciones del desarrollo económico, se incluía también un criterio, de algún modo novedoso o por lo menos era la primera vez en que se lo expresaba con tal amplitud; reiterando la necesidad de la ayuda americana, pero aclarando también, que la ayuda exterior por sí sola, no podría ni debía asumir la totalidad del esfuerzo, se debería tender al uso máximo de los recursos propios. Se reclamaba al mismo tiempo, mayores montos y mayor amplitud y elasticidad en los créditos que deberían provenir de países exportadores de capital de América y Europa y de organismos internacionales.

Se reconoce generalmente a estas actas como el antecedente inmediato que motivó una apertura y cambio en la política americana tradicional respecto a América Latina, sus principios generales fueron recogidos por el luego presidente Kennedy ya durante la campaña electoral que lo llevó al poder en Enero de 1961. En esta campaña política fué acuñado el nombre que luego identificaría al plan "Alianza para el Progreso".

El 13 de Marzo de 1961 en una reunión especial en Washington, ante el cuerpo diplomático latinoamericano fué oficialmente lanzada la campaña por el presidente Kennedy, que lo anunció como un plan de diez años tendientes a solucionar los problemas de América Latina, concebido como "un vasto esfuerzo de

cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos, a fin de satisfacer las necesidades de los pueblos de América". (1) Esta actitud permitió a breve plazo conversaciones posteriores sobre el tema, fué así que en Agosto del mismo año 1961 se reunió en Punta del Este en reunión extraordinaria, a nivel ministerial, el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos. Evidentemente esta reunión fué totalmente distinta a lo tradicional en las reuniones mendicantes de latinoamérica, lamentablemente los resultados finales no difirieron en grado sumo de los tradicionales, pero analizando sus declaraciones vemos que propósitos y enunciados eran mucho más amplios y ambiciosos de lo que lo había sido jamás declaración alguna de conferencias latinoamericanas. Entre las especificaciones significativas, se destacaba la que establece que EE. UU. se compromete a proporcionar la mayor parte del financiamiento de, por lo menos, veinte mil millones en diez años y de esta cifra, mil millones en el año contado a partir de Marzo de 1961.

Se planteaba también como característica de los préstamos el hecho de que serían a largo plazo y con bajo interés; y la necesidad de que América Latina se comprometiera a aportar cada vez mayores proporciones de sus recursos con el mismo fin. Se establecían además metas cuantitativas, ordenamientos para la presentación de planes y de proyectos, estímulos a los programas de integración económica, sugerencias en materia de educación y salubridad, medios para atenuar las fluctuaciones en los precios de los productos básicos, etc.

De esta simple enunciación se advierte la amplitud y las perspectivas de la

(1) Discurso del presidente John F. Kennedy, ante el cuerpo diplomático Latinoamericano. Washington, 13 - Marzo 1961.

Carta de Punta del Este y lo que esta significaba para el intento del desarrollo latinoamericano, lanzado y sostenido en forma ininterrumpida.

Lamentablemente, las realizaciones una vez más difirieron en mucho de los propósitos enunciados; estimar a quien corresponden culpas y errores no es misión nuestra en este trabajo pero no es exagerado creer que la Alianza para el Progreso, por los menos en lo que fueron sus planteos iniciales ha fracasado, se ha limitado a intentos parciales y préstamos de menor cuantía, incapaces de alterar el estado de cosas existente en nuestros países.

Es posible que las razones de este fracaso sean variadas y complejas, mecanismos administrativos lentos e ineficientes en los países y en los organismos destinados a dinamizar el plan, contradicciones humanas infaltables, modificaciones de política internacional en EE. UU., lentitud de todo el proceso en una época de vértigo, falta de ordenamiento y esfuerzo por parte de muchos países signatarios, resistencias al cambio por sectores numerosos de estos países; en fin, de otro modo y otra vez, las causales del subdesarrollo latinoamericano, haciendo estéril el esfuerzo, no sabemos si posible y sincero, pero sin duda más importante intentado hasta ahora.

CAPITULO III

Gestión financiera del Estado

## Gestión financiera del Estado

Sí bien en un acápite anterior tratamos en general la función del Estado en los planes de desarrollo, consideraremos específicamente diversas maneras de ejercer la gestión financiera que proporcione los capitales para ese proceso.

Lo hacemos así porque creemos firmemente que en nuestros países de América Latina es imprescindible - mejor dicho impostergable - la acción del Estado para impulsar y realizar el desarrollo. Casi un siglo - si medimos con posterioridad a las organizaciones institucionales - de iniciativa privada, división del trabajo, costos comparativos y teorías clásicas del comercio internacional, no han hecho nada más que llevarnos al lugar en que nos encontramos y que no puede calificarse precisamente de avanzado.

Este sistema ha tenido su oportunidad, y por un cúmulo de razones no ha repetido ni lejanamente, las etapas de desarrollo capitalista posteriores a la revolución industrial, que tipifican a las modernas economías occidentales. Es posible que las razones sean variadas y concurrentes y obedezcan en parte a factores externos y a otros internos profundamente arraigados en nuestras idiosincrasias y estructuras; pero lo innegable es que las presiones sociales, la explosión demográfica, la descolonización mundial a todos los niveles, constituyen para estos pueblos desafíos acuciantes.

Hay naturalmente diversos modelos de desarrollo posibles; no indicaremos uno determinado, no sería oportuno. Por otra parte nos llevaría a profundos análisis histórico-sociales y de estructura político institucional, para poder fundamentar con seriedad una opinión; no creemos tampoco en transplantes automáticos o panaceas universales.



De lo que no tenemos dudas es de que un tipo de economía está concluída, y que con imaginación e independencia de criterio los países americanos deben crear sus propios modelos de desarrollo, equivocándose quizá, al intentar nuevas experiencias, pero abandonando definitivamente las ya realizadas y los poco conducentes caminos recorridos.

Sean cuales fueren las formas a adoptarse, la función del Estado deberá ser rectora; con ese criterio básico enunciaremos y comentaremos diversos modos de obtener y canalizar ahorros.

Algunos de los mecanismos operativos que indicaremos no parecerán seguramente muy ortodoxos, dentro de las teorías económicas que nosotros estimamos perimidas e inconducentes; aunque debemos reconocer vigentes aún en muchos sectores, pero entiéndase que si renunciamos por razones de extensión, oportunidad y metodología, a un análisis total de las nuevas estructuras que creemos debieran aplicarse en América Latina eso no significa que no tengamos un panorama general de los desarrollos posibles. De allí que esta heterodoxa función que asignamos al Estado como colector de fondos, o creador de nuevos sistemas para lograrlos, no la ubicamos naturalmente en un estado de instituciones tradicionales.

Es evidente además, que para intentar algunas de las propuestas que enunciaremos el Estado deberá contar con un amplio respaldo popular, que en muchos países de América Latina no posee, un profundo sentido nacional y metas e instrumentos muy claros y definidos; concretos y posibles y no planes utópicos e irrealizables, en los lindes de la ciencia ficción, para todos y cada uno de los sectores que integran la economía del país.

Está históricamente demostrado, que el Estado liberal suele superar sus

crisis, o lo intenta, por medio de soluciones autoritarias, que repiten los ciclos llamando a elecciones más o menos instrumentadas, para los que cumplan las reglas del juego, pero que en general no han hecho sino acentuar las condiciones de dependencia económica, no aportando soluciones de fondo.

Lo que resulta aun difícilmente definible es la forma final que adoptará este proceso; podrían darse formas socialistas moderadas como las de los países nórdicos, arribarse a una economía capitalista, pero profundamente intervenida como la francesa, o a un sistema del pragmatismo del tipo egipcio.

Es imposible y sería pretencioso intentar dar fórmulas o recetas a priori; inclusive dados los notorios desniveles entre países, es posible que no hay denominadores comunes, sino más bien regionales. Solamente nos atrevemos a arriesgar un juicio; sean cuales fueren las formas finales a adoptarse, creemos y esperamos al mismo tiempo que el signo predominante en latinoamérica sea un profundo y sincero sentido nacional y americano.

#### Financiamiento a través de monopolio de actividades

El monopolio estatal sobre algunas actividades o productos es un hecho político económico sumamente antiguo y difundido; aun hoy en países del grado de desarrollo de Francia o Italia rige el monopolio estatal sobre el tabaco y la sal, tal como hace cientos de años.

Las necesidades del mundo moderno y las nuevas y numerosas funciones que los Estados se ven obligados a asumir, hacen que hoy se presten, con características de monopolio estatal, paraestatal, o aun mixto con colaboración de sectores privados, múltiples servicios. Evidentemente, por razones de soberanía política además de económicas, todas las grandes líneas áreas internacionales

son monopolios estatales o sociedades con participación marcadamente mayoritaria del Estado; bajo parecidas características se prestan muchos otros servicios, se estatizan los transportes urbanos, los ferrocarriles, los teléfonos, las flotas de navegación marítima, incluso la radiodifusión suele ser manejada por poderosas organizaciones estatales.

Los aspectos industriales también son cubiertos; por causas inclusive de estrategia y defensa los Estados poseen fábricas de instrumental de precisión, productos químicos, explosivos, etc. En muchos casos, estas actividades no revisten desde un punto de vista teórico características netas de monopolio, pero configuran una concurrencia al menos oligopólica puesto que la presión de las mismas es la fuerza reguladora de precios y del mercado todo.

Avanza además el Estado, sobre algunos rubros a los que tradicionalmente no accedía y que es más, hasta hace muy pocos años podrían considerarse terreno vedado para experiencias estatizantes, constituyendo interesantes novedades teóricas y eficientes instrumentos prácticos. Este es el caso de las industrias automotrices y los bancos y servicios financieros que se han erigido en importantes palancas de los planes franceses y el de la particularidad operativa y la variedad de rubros desde astilleros, hasta carreteras, incluyendo también en este caso bancos y seguros, que se agrupan bajo la órbita del Instituto para la reconstrucción italiana (IRI).

En la mayoría de los países de América Latina, existen todos los servicios públicos nacionalizados que enunciamos; ferrocarriles, gas, teléfonos, flotas aéreas y marítimas, transportes urbanos y en muchos casos se prestan estos servicios soportando fuertes pérdidas, lo que les resta interés para nuestro planteo de obtener fondos a través de actividades estatales. Como generadores

de ingresos podemos citar otros ejemplos, los monopolios departamentales en Colombia, el Instituto Nacional de Comercio y la Corporación de Fomento en Chile, o su similar venezolana, o la Nacional Financiera en México.

Pero al procurar ubicar rubros susceptibles de ser utilizados en una política de traslación de recursos, con sentido positivo, a través del Estado como ente canalizador no caben muchas dudas; el sector que obtiene y puede ofrecer mayores beneficios reales y potenciales es el de comercio exterior y servicios complementarios y relacionados con el mismo.

La fluidez del abastecimiento interno de que ha gozado durante años, el menor deterioro que la inflación le ocasiona como consecuencia del aprovechamiento de devaluaciones monetarias y su innegable ligazón con los sectores detentadores del poder político, son algunos de los factores que han contribuido a consolidar la expectable posición de que goza.

América Latina toda, es un claro ejemplo de lo dicho, los sectores exportadores en los distintos países han sido siempre titulares y usufructuarios de enormes privilegios, ya fuesen los exportadores de frutas tropicales en América Central, los cafeteros en Brasil o Colombia, los barones del estaño en Bolivia hasta 1952, los exportadores del cobre chileno, o los sectores ligados a la exportación de carnes, cereales o lanas, en Argentina o Uruguay.

Las crecientes necesidades fiscales y la irrenunciable responsabilidad de los Estados para sacar de su marginalidad a las enormes masas de población latinoamericana, requieren respuestas creadoras y la posibilidad de obtener fondos a través de una nacionalización del comercio exterior, nos parece lógica y posible. Nuestra teoría de la utilidad a lograr, como consecuencia de lo productivo de esta actividad, se refuerza además, ante la actual situación del comercio in-

ternacional, que hace muy complejas las relaciones comerciales entre países.

Existen antecedentes de comercio exterior manejado a través de organismos estatales fuera de los países socialistas; en los países nórdicos es riguroso el control, obviamente los miembros del Mercado Común Europeo no pueden apartarse individualmente de las normas aceptadas para la comunidad, Ragnar Nurkse cita a Nueva Zelandia aplicando políticas de este tipo desde 1936, (1) en nuestro país existió durante varios años mereciendo al mismo tiempo críticas y elogios; algo bastante similar, aunque en menores magnitudes es lo que ha efectuado la Junta Nacional de Granos en Argentina al comercializar las excelentes cosechas de los últimos años.

Para ubicar con total propiedad el problema, no podemos dejar de considerar las nuevas características que tiene hoy el mercado internacional. Las normas, regulaciones y modalidades todas de esta actividad han ido modificándose en estos últimos años y no precisamente en beneficio de los países periféricos. El problema tiene tal magnitud que las Naciones Unidas han creado un organismo específico para considerarlo, la Junta de Comercio y Desarrollo, organismo permanente de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo que celebró en Ginebra en Marzo de 1964 su primera reunión y se apresta a celebrar la segunda.

La máxima autoridad de esa organización (Naciones Unidas) dice al respecto: "De continuar las actuales tendencias del comercio mundial, que son desfavorables para los países en desarrollo, se agravaría muchísimo la dificultad de

(1) Ragnar Nurkse - Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados - Fondo de Cultura Económica - México 1955 -  
Primera edición - Pág. 120.

alcanzar objetivos adecuados de expansión económica. Es de vital importancia que la comunidad mundial cree para el comercio internacional un ambiente tal que facilite la expansión de los países en desarrollo en vez de frustrarla". (1)

Concurren al mercado internacional grupos y países de gran poder de compra, el Mercado Común Europeo, los países africanos asociados del mismo, los países socialistas, todos contribuyen a agudizar condiciones de cruda competencia y los problemas de transportes, aranceles, cupos y agrupaciones regionales, crean un complejo panorama y han alterado totalmente la figura tradicional imperante en las relaciones internacionales, colocando a nuestros países en difíciles situaciones para poder pesar de manera positiva para sus economías en el concierto del comercio mundial.

Nuestra idea del comercio exterior nacionalizado, a través de un Banco de Comercio Exterior u otro organismo idóneo a tal fin, se ve enmarcada por dos variables, por un lado los beneficios considerables obtenidos a través de los años por el ejercicio de estas actividades y por otro la compleja perspectiva de los mercados internacionales en la actualidad, lo que obliga a una defensa continua y consecuente de nuestros productos y de nuestros posibles mercados, que el Estado no puede desatender.

No se nos escapa que el logro de beneficios finales, está ligado a años de trabajo, clientes en el exterior, representaciones, agencias, control de calida-

(1) Nueva Política comercial para el desarrollo - Informe de Raúl Prebisch a la conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo - Prólogo de U. Thant, Secretario General de las Naciones Unidas, Pág. 7 - Fondo de Cultura Económica - México 1964 - 1a. ed.

des, concurrencia a exposiciones internacionales; pero creemos en la capacidad operativa para organizarlo y por otra parte los beneficios a lograr justifican el intento y el armado y atención del mecanismo correspondiente.

El mantenimiento del comercio exterior en manos de los sectores tradicionales no corregirá notorias diferencias en la distribución del ingreso, beneficiará a algunos sectores en perjuicio de otros, ante las devaluaciones monetarias, producirá drenaje de divisas, radicaciones de fondos en el exterior y toda la secuela que conocemos respecto a los hábitos de consumo y ahorro de las clases poderosas. Al Estado le compete la función de que los resultados de esta actividad se reviertan hacia adentro, sirviendo a un auténtico desarrollo del país, tarea a la que no se han efectuado aportes reales y significativos en muchos años.

Los sectores complementarios, sobre todo los financieros, porque los problemas de transporte ya se encuentran bajo otras jurisdicciones, no pueden dejar de ser considerados en el contexto total del problema. Las cifras y las implicancias de estos rubros siempre han sido considerables, un circuito nacionalizado sobre seguros y reaseguros que contribuya con su presencia a la seriedad y sanidad de la plaza, ya casi no ofrece resistencias. Por otra parte, vimos que el seguro no está muy desarrollado en nuestros países y al Estado le compete también promoverlo; casi todos los grandes grupos estatales europeos cuentan con una o más compañías dentro de sus estructuras.

Similares consideraciones podrían efectuarse en un análisis del sistema bancario y sería redundante abundar sobre los beneficios resultantes y posibles de una nacionalización de la actividad bancaria. Naturalmente, esto resultaría casi revolucionario y sería profundamente resistido; de cualquier manera, en esta actividad se notan variantes fundamentales; es importante el grupo, de ins-

tituciones en la esfera estatal que actúan en los más diversos rubros, créditos a variados plazos y distintos sectores, hipotecas, etc. y los problemas sobre el particular, quiebras, pequeños ahorristas damnificados etc. obligan a una creciente intromisión estatal en este sector.

### Financiamiento con inflación

En un capítulo precedente consideramos desde el punto de vista teórico y en términos generales a la inflación y su influencia en los procesos de financiamiento del desarrollo, prescindimos en aquel caso y lo haremos aquí de comentar las teorías vigentes sobre su origen y las particularidades que la tipifican. En esta parte nos limitaremos a analizar las posibilidades operativas de la inflación, si las hubiere, entre los factores dinámicos de un proceso de desarrollo.

Existen a través de toda la historia económica, fuente útil una vez más, diversos modelos en que la inflación, sí bien no fué el factor único o el más activo, constituyó un elemento útil y coadyuvante. Desde otro enfoque, podríamos también decir que se han dado procesos de desarrollo, cuyas metas fueron alcanzadas en medio de inflaciones considerables. Esto entra en colisión, con las teorías grandemente difundidas y generalmente aceptadas, en América Latina toda, de que ~~permanecemos~~ permanecemos subdesarrollados, porque nos debatimos en grandes procesos inflacionarios.

La reconstrucción de Francia y Alemania, en la primera postguerra, fué efectuada con inflación; la transformación del Japón en un país industrial, si bien tuvo como herramientas fundamentales a los mecanismos de la política fiscal, también contó con una base de inflación considerable. Los primeros planes quinquenales rusos, para usar un caso de otro tipo de estructuras socioeconómicas,



contaban además de recursos provenientes de la tributación directa, con financiación inflacionaria. En el tipo de economía cerrada de que se trataba, la falta de agentes financieros externos no alteró en ningún momento el ritmo de inversiones, independientemente del nivel de ingresos; con lo que queda muy claro el uso que se hizo de la inflación.

En América Latina, también tenemos ejemplos, México ha alcanzado un aceptable grado de desarrollo, con elevados niveles de inflación. Con referencia a Brasil vemos que Celso Furtado califica de académico el suponer que la industrialización de Brasil pudo haberse efectuado con estabilidad monetaria. (1)

Entiéndase con esto que no queremos erigir a la inflación, en el elemento fertilizante que nos sacará del subdesarrollo o en el gran remedio que hasta ahora no habíamos advertido.

Sencillamente nos resistimos a aceptar la figura simplista de que seguimos subdesarrollados, porque la inflación nos impide avanzar hacia metas ideales de desarrollo con estabilidad. Los variados ejemplos que nos demuestran que se ha logrado desarrollo aun con inflación, nos hacen estimar como más correcto

(1) Celso Furtado - Desarrollo y Subdesarrollo - Editorial Universitaria de Buenos Aires, Eudeba - Buenos Aires, 1964 - Pág. 234: "Por consiguiente, la tesis de que el desarrollo se podría haber realizado sin inflación y, por consiguiente, a un menor costo social se torna académica. En realidad, la formulación de esa tesis constituye la última manifestación de descontento por parte de aquellos espíritus formados en la tradición intelectual de la vieja economía "refleja" de exportación. "

que, una vez más concurren a determinar un hecho económico, en este caso el subdesarrollo, múltiples razones.

Nuestros países han demostrado reiteradamente que no se pueden aplicar en ellos teorías económicas clásicas, porque no funcionan cabalmente; el tema de la inflación nos obliga de nuevo a un esfuerzo auténticamente imaginativo, fuera de lo tradicional, para analizar con justeza sus implicancias y sus posibilidades.

Desde hace aproximadamente quince años, América Latina, con muy pocas excepciones ofrece los niveles de inflación más altos del mundo, con todas las manifestaciones típicas del caso. Devaluaciones monetarias periódicas, deterioros de los sectores de ingresos fijos, crecientes presiones sociales en defensa de la estabilidad de los ingresos, son el telón de fondo de las economías latino americanas. Ofrecen también la particularidad de que no registran un aumento de inversiones proporcionando a la inflación que tienen, esto en términos globales. Aunque del análisis de las mismas a posteriori de grandes inflaciones se verifica que nunca fueron las más deseables, el incremento en montos totales es una conclusión habitual de estos fenómenos.

Ante un hecho de estas características creemos que debemos ser realistas y que sería mucho más útil, en vez de analizar la inflación teóricamente, intentando clasificarla y calificarla-monetaria-estructural o de costos-utilizarla o procurar atenuar sus efectos. De similar manera podría imputarse nuestro subdesarrollo a las inversiones extranjeras, que han distorsionado el crecimiento de los países, a que son monoexportadores, o a que se sustentan en regímenes de respeto estricto a la propiedad privada.

Es, por otra parte, función del economista convertir las variables independientes en variables instrumentales, o sea en este caso, dada la inflación como

término de nuestras ecuaciones económicas, debemos resolverlas con ese término dado el enorme costo social que significaría intentar suprimirla por medios drásticos y para no hacer infructuoso el precio implícito en soportarla.

Todo esto como encuadre no dista demasiado del déficit financiero keynesiano, que daba prioridad a la realización de las obras, aun en términos de déficit puesto que las realizaciones concretas como expresiones macroeconómicas finales eran más importantes que el equilibrio en medidas monetarias o contables.

El problema, por cierto no fácil, es de orden práctico, operativo; como se utiliza o como se asimila la espiral inflacionaria, cuando para poder hacerlo juegan factores sociales, políticos y de economía dinámica.

Un medio de ir neutralizando la inflación podría ser realizar obras y proyectos que por ser de corto período de realización y ofrecer efectos de multiplicador interno adecuados, arrojasen bienes y servicios al mercado a corto plazo y fuesen así absorbiendo el crecimiento de la circulación monetaria. Esto no significa abandonar grandes proyectos: hidráulicos, energéticos o viales, tendientes a resolver notorios estrangulamientos, pero sí que realizaciones que pudiesen entrar a producir en dos o tres años, serían una manera de usar el exceso de circulante. Debería esto ser planificado balanceadamente con los grandes proyectos y, ejecutarse con financiación interna y sin elevados montos de inversión, y sus efectos se sentirían a corto plazo.

Realizaciones de este tipo son, por ejemplo; la elevación a niveles industriales de artesanías regionales, como se ha hecho en Italia, Francia y ahora en España; explotaciones con industrialización complementaria de cultivos regionales, de producción de leche, de telas rústicas, de alfarería, de turismo regio

nal, planes parciales de forestación. Todo esto es desde luego enunciativo, no taxativo, pero nos parecieron casos y experiencias útiles para ser mencionadas.

Otra manera casi clásica de utilizar recursos monetarios internos en medio de procesos inflacionarios es lanzar planes de vivienda y de obra vial, que también pueden ser realizados con inversión y recursos técnicos nacionales.

Nunca se insistirá bastante que en economía no existen compartimentos estancos, y las posibles medidas que describimos, no pueden considerarse aisladamente, sino que deberán complementarse con manejos apropiados de las políticas fiscales y crediticias. Una planificación de créditos puede evitar, por ejemplo, que la concurrencia reiterada de recursos hacia determinados sectores, haga que estos se equipen o aumenten existencias con dinero barato y capitalicen luego el desajuste inflacionario trasladando a los costos aumentos exagerados. Cada vez que insistimos, o estimando que una medida proveniente de una planificación puede producir determinados efectos o fué planteada para evitar otros, se nos reafirma la idea de que los males imputados a la inflación, pueden deberse también a la carencia de planificación, y los últimos años en que los niveles inflacionarios de América Latina alcanzaron cifras topes, fueron años sin planificación en estos países.

Podríamos considerar rápidamente algunas otras medidas posibles para crecer con inflación y/o a pesar de ella: buenos programas de capacitación técnica se efectúan con ahorro nacional y contribuyen a elevar considerablemente los niveles de desarrollo. Un sistema antinflacionario y racional de ventas a crédito debidamente planificado evitaría luego las secuelas de desocupación que arroja la desaparición de industrias marginales; que entraron a mercados muy cerrados, vendiendo financiaciones más que mercaderías. Medidas impositivas de

revaluo automático y rentas en relación a esos valores podrían defender a los rentistas y poseedores de ingresos fijos que son sensiblemente perjudicados por los procesos de deterioro monetario.

Todo lo enunciado puede parecerse mucho a empíricas recetas antinflacionarias y de algún modo quizá lo son; pero el propósito es el de analizar y procurar demostrar, que aun en medio de grandes niveles de inflación, la causa generadora del estancamiento no es solo esta. Aun en esas confusas circunstancias económicas y más aun por lo confusas, se pueden y deben realizar planes, obras y proyectos que tiendan al crecimiento y desarrollo del país.

El Estado tiene como obligación ineludible planificar inversiones y estimular, por medio de las macroherramientas de que dispone algunas actividades y deprimir otras. Si bien la inflación perjudica a algunos sectores e indirectamente beneficia a otros, debe atenderse a que este beneficio se distribuya equitativamente y no que la causación acumulativa acentue diferencias.

#### Financiamiento a través del sistema tributario

Resulta casi obvio considerar analíticamente al sistema impositivo, entre los medios o recaudos posibles y de algún modo originales para allegar fondos al Estado, con el propósito de erigir a este en motor del desarrollo. Por definición y a través del tiempo, la aplicación de tributos ha sido el mecanismo fundamental de que se han valido los gobiernos para proveerse de fondos.

Dada la magnitud del tema es necesario acotarlo concretamente, de otro modo sería exageradamente extenso e impropio de un trabajo de este tipo o podrían con justicia imputarsele omisiones. Intentaremos enforcarlo, desde el punto de vista quizá menos analizado o sea en términos macroeconómicos. (1)

(1) W. Arthur Lewis - Teoría del desarrollo económico - Fondo de Cultura Eco-

No estudiaremos tampoco, la contrapartida de la obtención de los recursos, o sea la aplicación de los mismos, puesto que sería entrar a un análisis total de las finanzas públicas. Hemos partido del supuesto general de que, en una economía forzada y modernamente heterodoxa desde el punto de vista teórico, el Estado deberá desempeñar una función eficiente, dinámica y de envergadura creciente y para lograrlo necesita fondos; el sistema tributario es uno de los canales más adecuados para la obtención de los mismos.

Deberemos considerar en forma fundamental, los vicios, más que las lamentablemente inexistentes virtudes, de los sistemas impositivos latinoamericanos y un puñado de medidas al mismo tiempo necesarias y posibles para au-

nómica, México 1958, 1a. edición Pág. 458, nota bibliográfica, dice: "Existen, desgraciadamente, muy pocos estudios teóricos de los problemas fiscales de los países subdesarrollados".

John H. Adler - Recursos financieros y reales para el desarrollo - Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos - CEMLA, México 1961, pág. 11, dice, citando primero la nota anterior de Lewis.: "Hay razones sobradas para esta carencia de trabajos sobre dicho tema, que subsiste desde que el libro de Lewis se publicó por primera vez".

Específicamente relacionado con nuestro país, tenemos el estudio del Consejo Federal de Inversiones. Política Fiscal en la Argentina, Tomo I, Introducción Pag. 1 que dice: "Por su parte, la falta de estudios en especial de carácter empírico y cuantitativo sobre los efectos de la política fiscal en el conjunto de la economía es - al menos en parte - responsable de que muchas medidas adoptadas hayan carecido de base sólida".

mentar la recaudación.

Las funciones de los sistemas impositivos en América Latina son una pálida sombra de lo que realmente debieran ser y por otra parte ofrecen marcadas diferencias cuantitativas y cualitativas con los de otros países que se han tomado como modelos. Es conocido el hecho de que cuanto mayor es el desarrollo, mayor es la participación del gobierno en el ingreso nacional; en los países industriales avanzados oscila alrededor del 10%; esta participación, en los subdesarrollados, no llega al 5%.

Considerar las causas que determinan este estado de cosas, sería enumerar una vez más y ya se hizo en este trabajo, los factores generadores del subdesarrollo o las características que lo tipifican y que tienen que ver con los bajos y mal distribuidos ingresos, la falta de capacitación técnica, el envilecimiento de los mecanismos burocráticos, el transporte inapropiado de sistemas, los hábitos de consumo, etc.

Independientemente de estas exponenciales clásicas del subdesarrollo, de las que no podrían los aparatos de recaudación ser excepción, dado el contexto en que se insertan; existen defectos propios del sistema impositivo en sí mismo, vicios de forma y de fondo que se mezclan, dificultando su calificación y clasificación.

Son problemas formales, si los consideramos a nivel individual, la evasión impositiva en sus connotaciones habituales, o la imprecisión y pesadez de la maquinaria burocrática; pero trasladado esto a niveles de la economía en su conjunto y advertido que la evasión llega a alrededor del 40%, afecta en cifras importantes el total de la recaudación y deja de ser un problema formal y se convierte en una cuestión de fondo.

Pueden estimarse, en cambio, problemas de fondo, desde su origen, las características estructurales de los sistemas impositivos. Son ejemplos de esto la preponderancia de impuestos indirectos, dada la mayor simplicidad de su aplicación y percepción, pero que gravan, al ser trasladados casi automáticamente a los precios, los consumos de sectores masivos de la población, que no suelen ser los de mayores ingresos y soportan de este modo una inequitativa presión tributaria. Otra manifestación, son las bajas tasas marginales; que deberían ser lo bastante elevadas que pudieran servir al mismo tiempo de freno a las distorsiones que en la distribución de los ingresos producen los procesos inflacionarios, en que estos países se debaten. Estas tasas, hay casos en que no solamente no son suficientemente progresivas, sino que se transforman en estacionarias y casi regresivas. Las exenciones totales o desgravaciones parciales tampoco obedecen a fundados motivos de la política económica toda; son acordadas en razón de eventualidades cíclicas a veces, como un subsidio indirecto otras y respondiendo en general a presiones de diverso tipo.

Los sistemas y disposiciones tributarias han crecido en los últimos años, en forma totalmente enmarañada, aumentando su complejidad y las obligaciones de los contribuyentes en forma desordenada e inorgánica, más como simple herramienta de tesorería que como instrumento de una política global. Todo esto nos permite ratificar que la función que debe cumplir el sistema tributario dentro de la política económica en su conjunto se encuentra desvirtuada en sus posibilidades y alejada de sus objetivos.

Esta situación le ha impedido obviamente, cumplir con corrección y eficiencia ninguno de los fines más elementales que son su objeto específico, no logró adecuadas recaudaciones, no jugó como instrumento antinflacionario o por lo me



nos de contención del proceso, ni fué un agente de redistribución de ingresos en sentido positivo.

Para todo esto no existen, como para todos los problemas económicos estructurales por otra parte, remedios rápidos o procesos indoloros; las soluciones no son inmediatas, ni sencillas, ni fáciles.

La imprescindible organización racional y saneamiento administrativo de toda la organización es la primera premisa a cumplir, esto redundará en un control activo y al garantizar equidad evitará deterioros e impedirá la evasión.

Como medidas de orden tributario concreto, contamos con un reducido grupo de ideas que estimamos pueden contribuir a aumentar los ingresos que permitan al Estado cumplir sus funciones en la sociedad actual.

Creemos que deben balancearse adecuadamente los impuestos indirectos con los directos, para evitar que a través de la traslación de impuestos, se produzca el encarecimiento de artículos de consumo popular. También deben ser objeto de estudio y adecuación las escalas y tasas para evitar la marcada tendencia a la regresividad que presentan, esto no se nos escapa, no puede improvisarse, pero la mecánica a aplicar no es tema de nuestra tarea y de cualquier modo un serio ajuste impositivo debe encararlo.

Dado los notorios hábitos de inversión y atesoramiento de los grupos de altos ingresos en América Latina, un impuesto a los artículos suntuarios o prescindibles podría ser aplicado con éxito y lograrse del mismo ingresos de cierta significación. Otra fuente de ingresos, que en Argentina acaba de ser atacada, es el impuesto al patrimonio, que podría intensificarse en el caso de patrimonios inexplorados o improductivos.

Uno de los últimos aportes de interés sobre esta materia se localiza en el

trabajo que sobre reforma fiscal en la India ha efectuado N. Kaldor, en el que sugiere sustituir el impuesto a la renta personal por un impuesto sobre los gastos y otro sobre la riqueza. No se ha avanzado en torno a la posible aplicación práctica de este proyecto y se le efectúan críticas, sobre todo por razones técnico administrativas y de control. (1)

Dada la enorme importancia que reviste en nuestros países, no podemos dejar de considerar a la actividad exportadora como fuente importante de recursos. Estos sectores posiblemente pudieran asumir de variadas maneras su contribución al erario público, pueden hacerlo a través del sistema habitual de impuestos, por medio de algún gravamen específico, o aplicándoles de manera diferenciada y concreta el dispositivo arancelario o cambiario.

Como nos hemos mantenido dentro del análisis del sistema de impuestos tradicional, ampliamente aceptado y convenientemente difundido, aun con todos los problemas que planteamos, no hemos considerado otras fuentes que podrían sin temor a error, ser asimilados al mismo y que son los aranceles y rentas de aduana, las diferencias cambiarias y las obligaciones previsionales o de seguridad social.

Estas últimas, en realidad deberían dejarse de lado en estas consideraciones, porque son evidentes transferencia, con destino específico en la prestación correspondiente e incluso con algún sentido generacional, aun con el envilecimiento monetario y las imperfecciones que en la práctica las desvirtúan. Las otras dos, rentas de aduana y diferencias de cambio, son reales fuentes de recursos.

(1) Nicholas Kaldor - Indian Tax Reform - Nueva Delhi, 1956 y An Expenditure Tax - George Allen and Unwin Ltd. Londres 1955.

Las regulaciones cambiarias y aduaneras son herramientas de política económica de difusión universal. Las diferencias entre compra y venta de divisas extranjeras en mercados regulados y/o libres, a través de procedimientos directos y del sistema bancario, o por medio de aforos, retenciones, impuestos, tasas diferenciales, precios preferenciales, o cualquier otro dispositivo, se utilizan ampliamente.

Las particulares situaciones de cada país en cuanto a su situación monetaria, reservas internas, posición de balanza de pagos etc. aconsejan las medidas cambiarias que deben adoptarse; pero en términos reales y financieros constituyen una fuente de fondos nada despreciable y de general aplicación.

Los aranceles y derechos de exportación e importación han sido los primeros pilares del sistema impositivo en casi todos los países de América Latina, y por muchos años, durante las etapas de consolidación institucional fueron su principal fuente de ingresos fiscales. La evolución de estos aranceles y de todo el sistema aduanero fué también, lenta, imperfecta y afectada por distorsiones muy gruesas y visibles; en la actualidad dadas las múltiples variedades de artículos de la tecnología moderna resultan inapropiados y en muchos casos de difícil comparación y mensura al no haber adoptado normas internacionales al respecto.

Las variaciones registradas en el campo del comercio internacional están obligando en este rubro a adecuaciones y modernizaciones, esto contribuirá a que también desde el punto de vista impositivo y por otra parte como estímulo a la industria y a otras actividades, cumplan una función mucho más eficiente y disminuyan las filtraciones en todos los rubros.

Todo esto, solamente enumerado como fuentes posibles de aumentar los fon-

dos del Estado, debe insertarse en una política general y seguir las líneas que para esta se tracen. El Estado debe cubrir sectores que los empresarios privados en estos países ya no tocan, pero debe hacerlo con criterio moderno y eficiencia, puesto que la voluntad de tributación aumentará y el impuesto mismo se pagará con mayor voluntad si se revierte visiblemente en bienes y servicios para la comunidad.

CONCLUSIONES

Análisis del caso argentino

Conclusiones generales

## Análisis del Caso Argentino

Las consideraciones sobre el desarrollo argentino y los mecanismos financieros aplicados para lograrlo, requieren algunos ajustes y aclaraciones previas, por razones de método y utilización del material estadístico.

En el análisis cronológico hemos optado por fijar períodos, de manera algo arbitraria, pero atendiéndonos a divisiones en el tiempo muy utilizadas para el estudio de la economía argentina contemporánea. Dividiremos así las etapas de nuestros comentarios en las siguientes: de 1900 a 1929; de 1930 a 1945; de 1946 a 1955 y de 1956 a 1965.

Procuramos con estas fechas conciliar las causas externas que nos afectaron, con los factores autónomos que pesaron en nuestro desarrollo. El primer período concluye en 1929, fecha clave de la crisis económica mundial e incluye una guerra; el segundo de 1930 a 1945 soporta las consecuencias de la crisis del 29 y de la segunda guerra mundial. El de 1946 a 1955 marca un fenómeno muy particular y singularizado de la historia argentina y el último desde 1956 a 1965 cuenta como elemento distintivo con la aparición dinámica de los organismos internacionales de crédito. Las peculiaridades de cada uno de ellos las veremos al analizarlos separadamente.

Dentro de las dificultades habituales, procuraremos utilizar cifras sobre cuyas procedencia y seriedad no puedan plantearse dudas, indicándose en cada caso la fuente correspondiente.

## INVERSION BRUTA FIJA EN ARGENTINA

(millones de pesos de 1950)

1900 - 1929

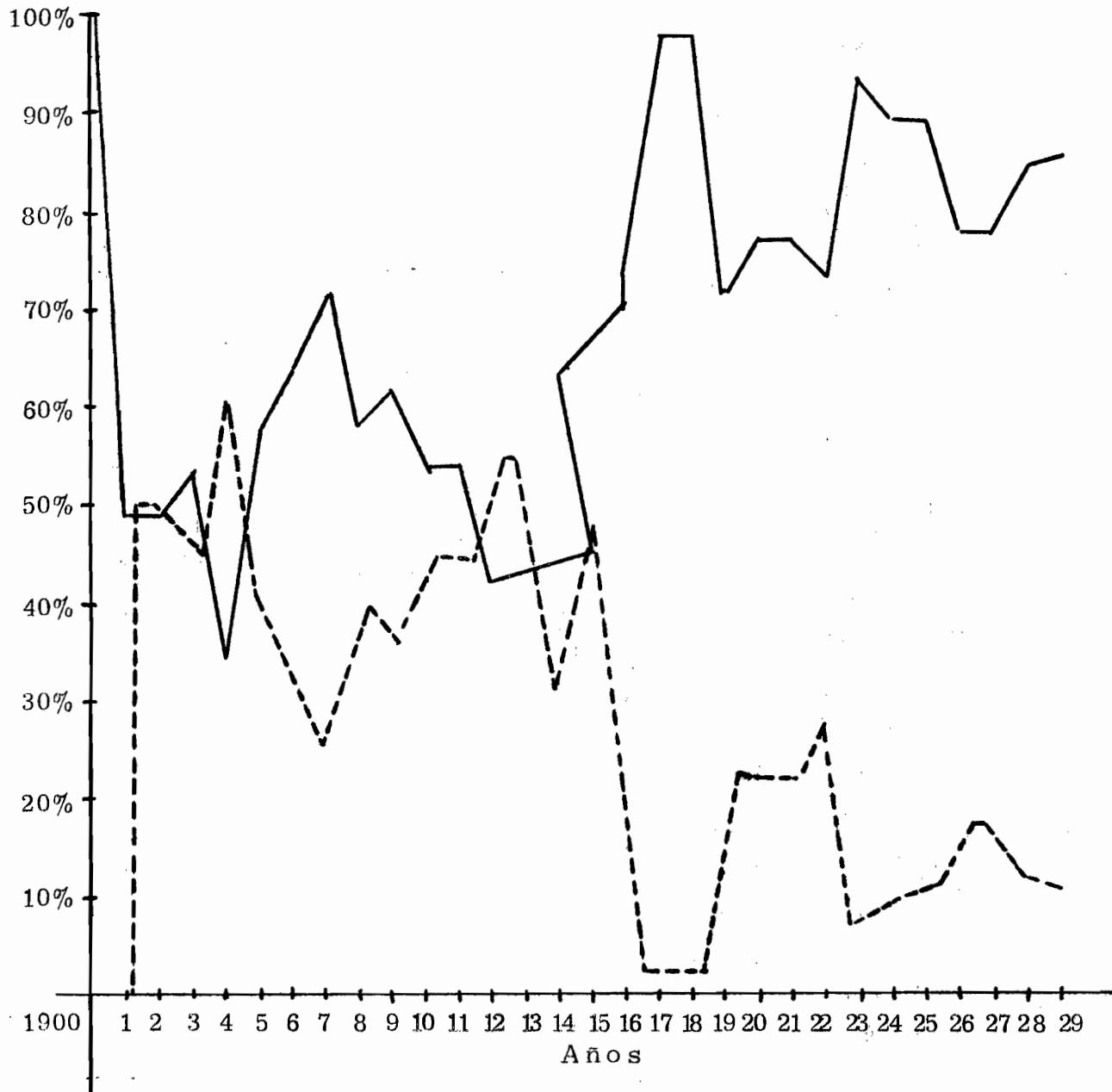
Año	Nacional		Extranjera		Total
	Valores	%	Valores	%	
1900	2.398	100			2.398
1901	1.231	49	1.260	51	2.491
1902	1.200	49	1.260	51	2.460
1903	1.435	53	1.260	47	2.695
1904	1.316	34	2.583	66	3.899
1905	3.446	57	2.583	43	6.029
1906	4.626	64	2.583	36	7.209
1907	6.319	71	2.583	28	8.902
1908	4.317	57	3.276	43	7.593
1909	5.281	62	3.276	38	8.557
1910	5.568	54	4.662	46	10.230
1911	5.414	54	4.662	46	10.076
1912	3.490	42	4.725	58	8.215
1913	3.606	43	4.725	57	8.331
1914	3.253	63	1.910	37	5.163
1915	1.405	45	1.695	55	3.100
1916	1.930	70	813	30	2.743
1917	2.010	97	63	3	2.073
1918	2.022	97	69	3	2.091
1919	1.828	75	617-	25	2.445
1920	4.449	77	1.216	23	5.248
1921	4.032	77	1.216	23	5.248
1922	4.473	73	1.688	27	6.161
1923	7.950	93	561	7	8.511
1924	8.156	89	976	11	9.132
1925	8.157	89	1.039	11	9.196
1926	7.382	81	1.688	19	9.070
1927	8.484	81	1.934	19	10.418
1928	10.775	87	1.606	13	12.381
1929	12.404	88	1.760	12	14.164

Fuente: El desarrollo económico de la Argentina - Anexo. Algunos estudios especiales y estadísticas macroeconómicas. Cepal 1958 - Santiago de Chile

# COMPOSICION PORCENTUAL DE LA INVERSION BRUTA FLJA EN ARGENTINA

Período 1900-1929

millones de pesos de 1950



— Inversión Nacional

- - - Inversión Extranjera



Las estadísticas precedentes no son de inversiones totales, sino de inversión bruta fija; pero dado que tenemos estos elementos por el período que llega hasta 1955, y de que están bien construídas y son de procedencia responsable las utilizaremos porque estimamos que pueden resultar suficientemente representativas.

Este período que se extiende desde 1900 hasta 1929, podría incluso subdividirse alrededor de 1912 o 1913, que señalan los picos de inversión extranjera, escasamente inferiores al 66% del año 1904, estos primeros años son constantes en cuanto al flujo de procedencia extranjera. De allí -1913- en más comienza a manifestarse con claridad la tendencia a la disminución de estas inversiones, con posterioridad a 1915 en que se llega a un 55%, la cifra más alta del período es el 27% en 1922. Influyen diversos factores para hacer que estos montos sean cada vez menores y el más importante fué sin duda la guerra mundial de 1914 a 1918.

A la luz de estas cifras creemos merecen una consideración algo más analítica las tesis de que nuestro desarrollo se debió a las inversiones extranjeras y que la naturaleza de las mismas distorsionó nuestro desarrollo. Es presumible que la influencia de las inversiones extranjeras no sea cuantitativa sino cualitativa y una consecuencia de los sectores en que se localizó.

Insertamos el cuadro siguiente, porque del mismo surge con claridad la concentración de inversiones, en los entonces sectores clásicos: servicios públicos, transportes y finanzas, que en ese momento, desde su especialísima y estratégica posición tipificaron nuestras estructuras económicas.

Inversiones extranjeras en 1909 según ramo de actividades económicas  
(en millones de dólares)

<u>Actividad Económica</u>	<u>Monto de la inversión</u>	<u>%</u>
Empréstitos y títulos del gobierno	667.6	31,4
Ferrocarriles	776.2	35,6
Bancos	36.2	1,5
Puertos	21.4	1,0
Transporte tranviario	88.4	4,4
Frigoríficos	8.1	0,2
Gas, electricidad, agua corriente y servicios sanitarios	56.0	2,2
Compañías de tierras e hipotecas	145.6	(6,6)
Compañías varias	40.2	(1,9)
Compañías inmobiliarias	144.8	(6,5)
Compañías comerciales	<u>193.0</u>	<u>(8,7)</u>
<b>Total</b>	<u><u>2.177.5</u></u>	<u><u>100,0</u></u>

Fuente: Estimación realizada por Guillermo H. Schwenke y utilizada por Alejandro Bunge en "Foreign Capital in the Argentine Republic". Review of the River Plate, 20 Enero 1928, Pag. 24. Se supone que las cifras son para fines de 1909. Los valores originales en la fuente mencionada están en pesos oro. Incluido con cita de la fuente en El desarrollo económico de Argentina - Anexo V. Finanzas Publicas de la Argentina, Pág. 257, versión mimeografiada - Cuadro 7.

Las diferencias con el monto de inversiones extranjeras citado anteriormente obedecen a que acá se encuentran incluidas las no fijas, empréstitos, etc. y a la moneda en que se expresa. Nuestro propósito era reiterar

con cifras que los sectores en que se localizaban para entonces eran: transportes, servicios públicos y servicios comerciales y financieros ligados al comercio exterior.

INVERSION BRUTA FIJA EN ARGENTINA - PERIODO 1930-1945

(millones de pesos de 1950)

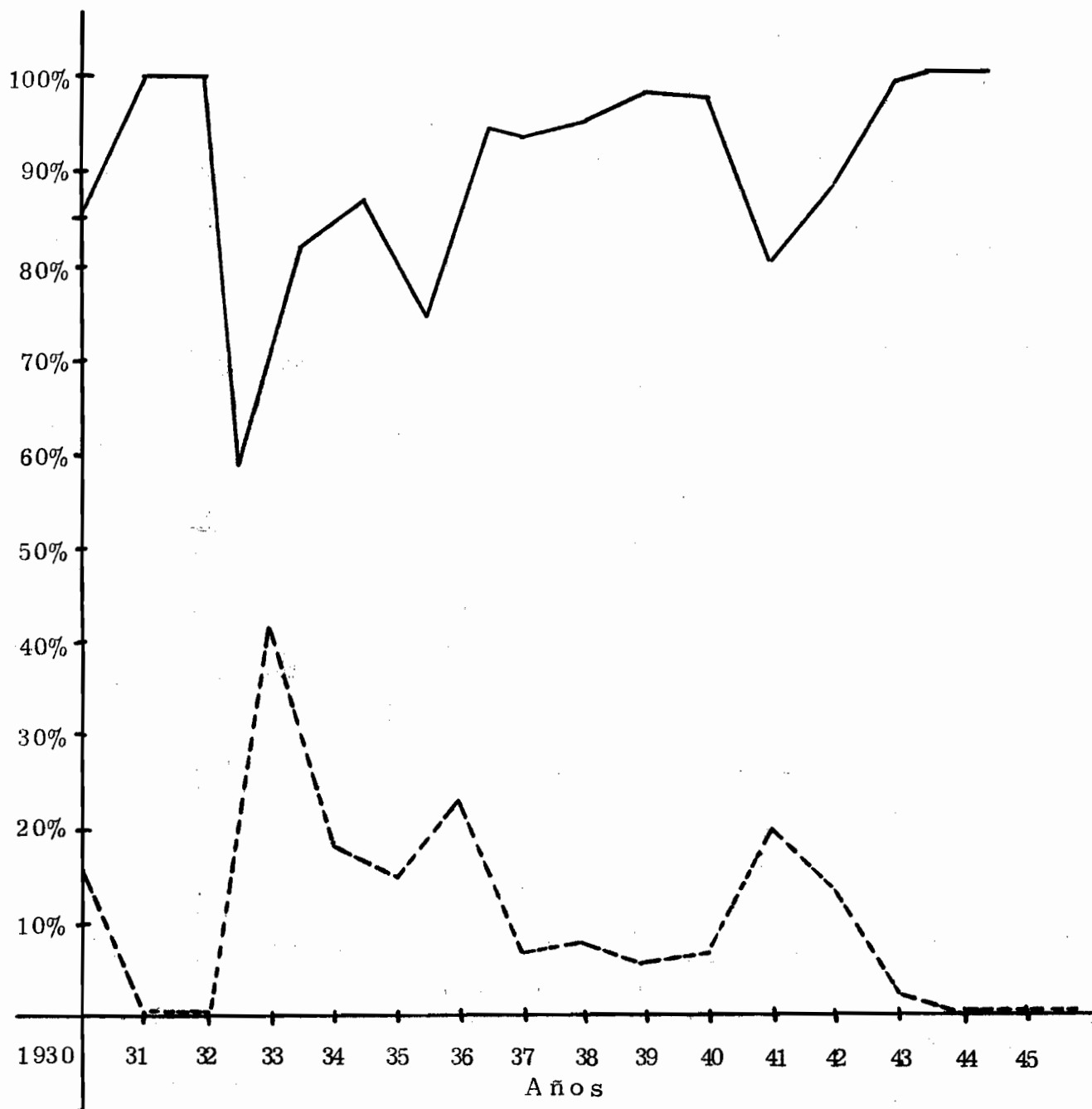
Año	Nacional		Extranjera		Total
	Valores	%	Valores	%	
1930	10.171	85	1.755	15	11.926
1931	7.299	100	-	-	7.299
1932	5.119	100	-	-	5.119
1933	3.350	59	2.369	41	5.719
1934	6.198	82	1.380	18	7.578
1935	6.439	86	1.021	14	7.460
1936	5.780	74	2.060	26	7.840
1937	9.912	94	605	6	10.517
1938	10.757	93	825	7	11.582
1939	9.257	95	454	5	9.711
1940	7.984	94	535	6	8.519
1941	6.864	80	1.676	20	8.540
1942	6.960	87	1.027	13	7.987
1943	7.637	98	120	2	7.757
1944	8.916	100	-	-	8.916
1945	8.845	100	-	-	8.845

Fuente: Op. cit.

# COMPOSICION PORCENTUAL DE LA INVERSION BRUTA FIJA

Período 1930-1945

millones de pesos de 1950



— Inversión Nacional

- - - Inversión Extranjera

En el cuadro y el gráfico anterior se visualiza ya muy fácilmente la disminución de la inversión extranjera en el país que alcanza su máximo del período en 1933 con un 41% para no recuperarse. De cualquier manera concurren factores externos que habían de influir poderosamente; en los primeros años las consecuencias de la gran crisis de 1929 y luego desde el 39 al 45 la segunda gran guerra que paralizó totalmente la corriente de capitales.

INVERSION BRUTA FIJA EN ARGENTINA - PERIODO 1946-1955

(millones de pesos de 1950)

Años	Nacional		Extranjera		Total
	Valores	%	Valores	%	
1946	11.008	100	-	-	11.008
1947	17.470	100	-	-	17.470
1948	17.420	100	44	-	17.464
1949	14.377	98	290	2	14.667
1950	14.439	98	296	2	14.735
1951	14.686	95	844	5	15.530
1952	13.070	97	378	3	13.448
1953	12.815	97	328	3	13.143
1954	14.054	98	271	2	14.325
1955	15.225	99	202	1	15.427

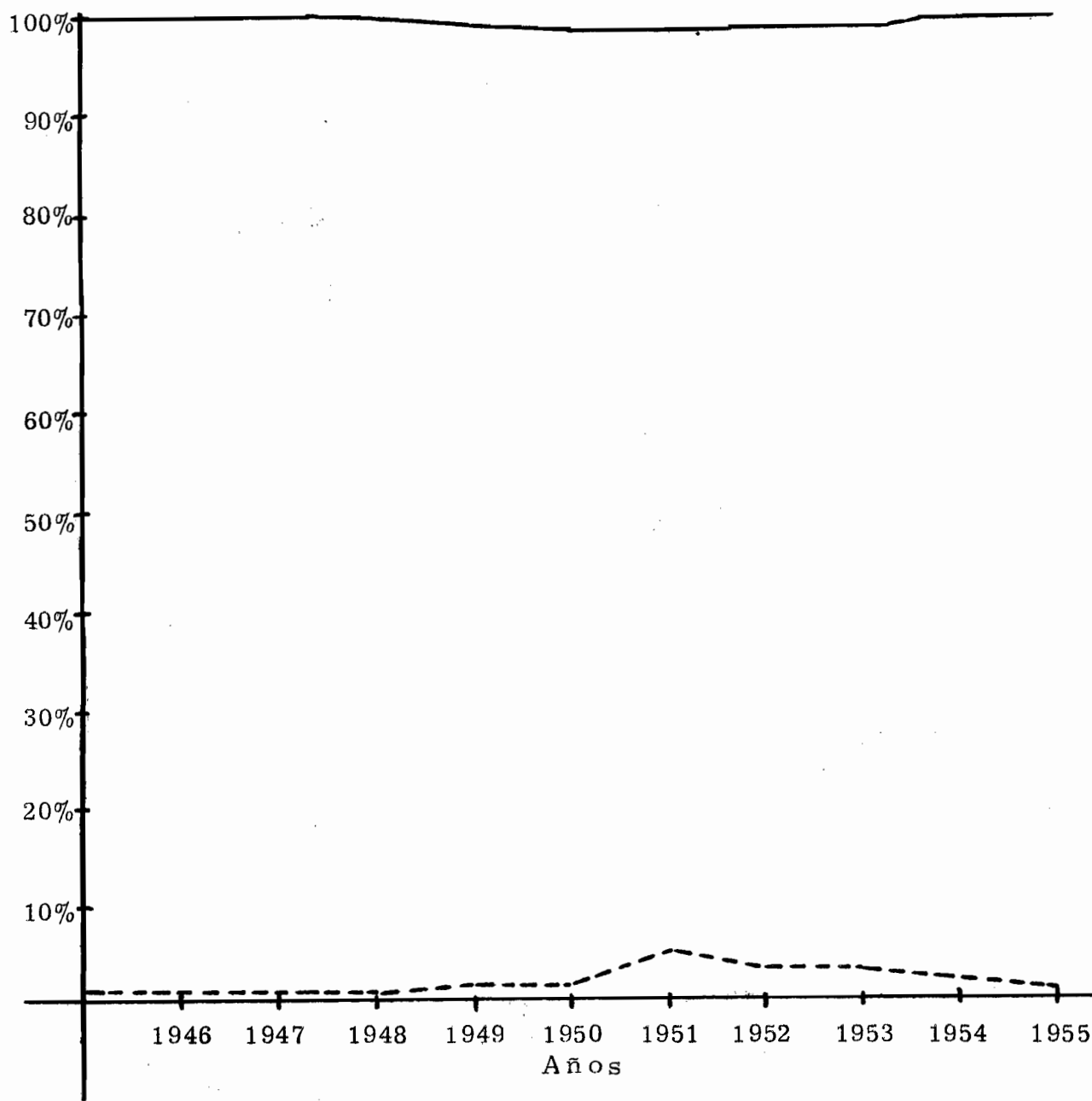
Fuente: Op. Cit.

En este interregono, como surge con toda evidencia del cuadro transcripto y del gráfico, la importancia de las inversiones de capital extranjero práctica-

# COMPOSICION PORCENTUAL DE LA INVERSION BRUTA FIJA

Período 1946-1955

millones de pesos de 1950

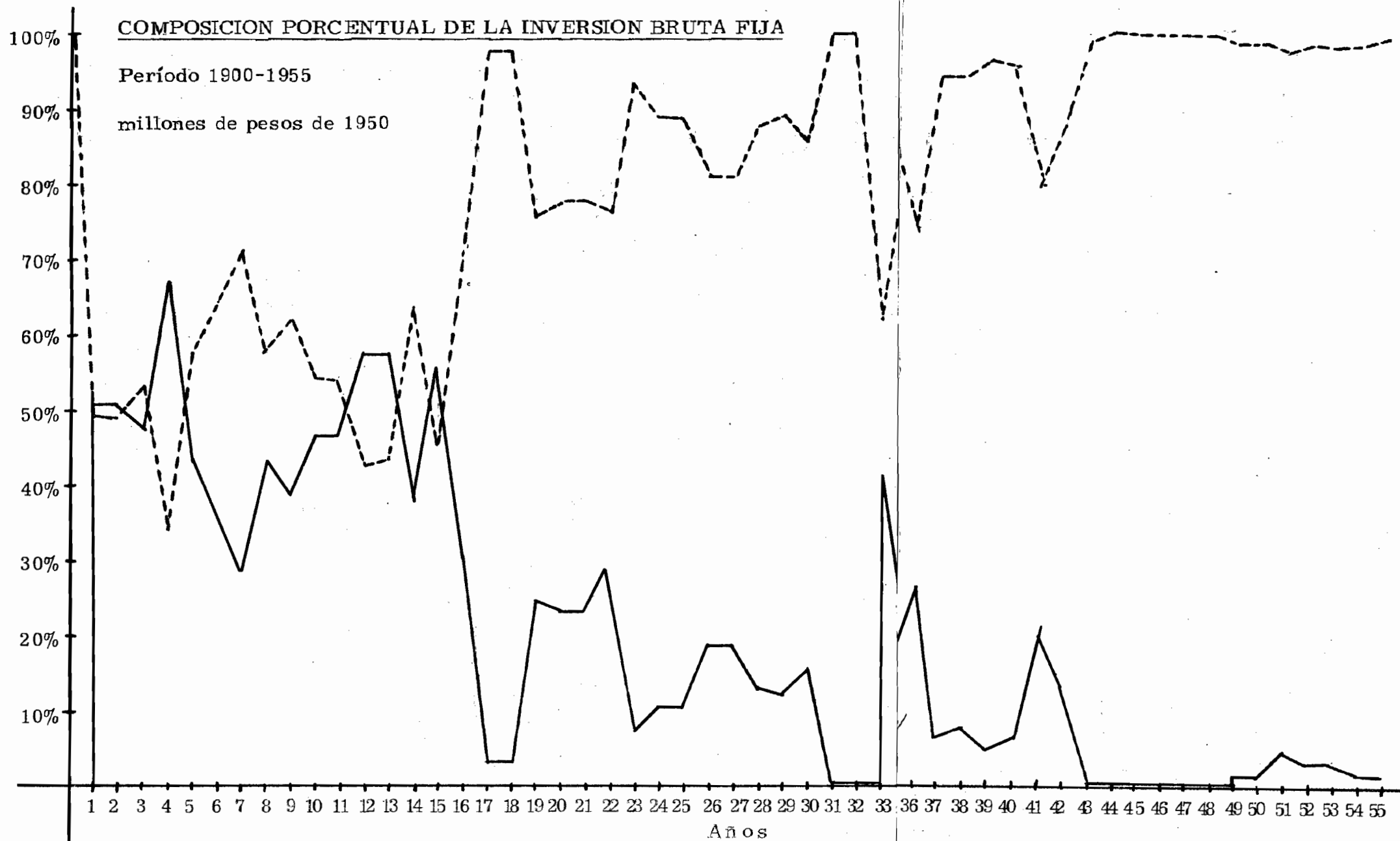


— Inversión Nacional  
- - - Inversión Extranjera

# COMPOSICION PORCENTUAL DE LA INVERSION BRUTA FIJA

Período 1900-1955

millones de pesos de 1950



----- Inversión nacional

———— Inversión extranjera

mente desaparece. Concurren a determinar este estado causas internas y externas.

En el orden interno se destaca la política de nacionalizaciones que expropia el grueso de capitales extranjeros y rescata la deuda externa, utilizando a tal fin excedentes de fondos bloqueados en el exterior como consecuencia de la venta ininterrumpida de abastecimientos durante la guerra.

En el orden externo pesaron poderosamente las consecuencias de la guerra de 1945 y las necesidades de la reconstrucción europea y luego, en 1950, la contienda de Corea. Por otra parte, en 1953, se había sancionado la primer ley que regulaba la radicación de inversiones extranjeras - N° 14.222 - de Agosto de 1953 que procuraba incrementar los ingresos de capitales, creando diversos estímulos y tratando de eliminar dificultades, sobre todo las cambiarias. A pesar de esto la llegada de capitales fué muy exigua esos primeros años, defraudando las expectativas.



## MONTO DEL CAPITAL EXTRANJERO Y DE SUS SERVICIOS FINANCIEROS

Año	Capital Extranjero	Serv. Finan.	millones de dólares de 1950	
			s/capital	exportaciones s/servicios
1929	7.835	518	6.6	31.3
1940	5.570	339	6.1	28.4
1949	1.740	9	0.5	1.1
1953	1.870	9	0.5	0.9
1955	1.860	17	0.9	1.8
1957	2.247	44	2.0	4.5

Fuente: El desarrollo económico de Argentina, Parte I pág. 30.

La marcada tendencia a la disminución desde principios de siglo hasta 1955 en las inversiones de capital extranjero en nuestro país puede verse estas ~~estas~~ <sup>en</sup> ~~estas~~ otras cifras de por sí elocuentes.

La influencia sobre el total del producto bruto es también muy ilustrativa y a ella nos remitimos en el cuadro siguiente.

ARGENTINA; INVERSION TOTAL, NACIONAL Y EXTRANJERA Y SUS  
PORCENTAJES SOBRE EL PRODUCTO BRUTO - PROMEDIOS ANUALES

Período	Inversión		
	Total	Nacional	Extranjera
1900-04	25.9	14.1	11.8
1905-09	48.2	30.2	18.0
1910-14	42.2	21.4	20.8
1915-19	13.0	9.6	3.4
1920-24	26.4	22.8	3.6
1925-29	33.3	28.5	4.8
1930-34	22.2	19.0	3.2
1935-39	23.7	21.2	2.5
1940-44	18.2	16.7	1.5
1945-49	24.4	24.3	0.1
1950-54	22.5	21.8	0.7
1955	22.4	22.1	0.3

Fuente: Cepal. El desarrollo económico de Argentina, Pág. 71.

Este cuadro nos presenta al mismo tiempo que la disminución de la inversión extranjera, la tasa de inversión nacional, que salvo esporádicas disminuciones como las de 1915-19, evidentemente afectada por la guerra, presenta niveles muy aceptables y en porcentajes importantes para un país del nivel de desarrollo del nuestro.

Las cifras de los últimos años son, naturalmente, más difíciles de lograr en forma sistematizada, pero utilizaremos datos de diversa procedencia para

concluir con los períodos en estudio.

Las reglamentaciones para el ingreso de capitales foráneos dictadas en 1953 - ley 14.222 - fueron prácticamente dejadas sin vigencia al liberarse el mercado cambiario hacia fines de 1955; se articuló el sistema por medio de circulares del Banco Central; entraron bajo ese régimen capitales por la escasa suma de 40.9 millones de dólares.

El interregno del manejo a través de circulares dura hasta fines de 1958 en que se dicta la ley 14.780 con el claro propósito de establecer condiciones alentadoras a las inversiones extranjeras y con las esperanzas de lograrlo en cantidades masivas. Bajo esta reglamentación tenemos cifras significativas en el primer año; el total del período surge del siguiente cuadro.

Año	Millones de dólares
1958	9.6
1959	204.9
1960	44.4
1961	119.7
1962	85.1
1963	19.0
1964	11.5
1965	<u>6.5</u>
Total	501.00

Incluye solo radicaciones dentro de los términos de la ley 14.780 las cifras reales deben ser forzosamente algo mayores; faltarían los decretos de radicaciones especiales, las reinversiones y los convenios petroleros.

Fuente: Argentina Económica y Financiera - OECEI - Bs. As. 1966.

Para la consideración de los últimos años, nos parece sumamente ilustrativo el siguiente cuadro.

### AHORRO E INVERSION

(en miles de millones de pesos a precios de 1960)

AÑOS	<u>Inversión bruta interna fija</u>			<u>% sobre P/B/I/</u>		
	TOTAL INVERSION	NACIONAL	EXTRANJERA	Tot.	Nac.	Extr.
1960	227.1	210.3	16.8	23	21.3	1.7
1961	247.8	189.9	57.9	23.8	18.2	5.6
1962	243.5	237.7	5.8	24	23.4	0.6
1963	194.5	220.6	-26.1	20	22.7	-2.7
1964	212.0	217.9	-5.9	20.1	20.7	-0.6
1965	227.5	229.7	-2.2	20.2	20.2	-0.2
1966	255.1	255.4	-0.3	21.2	21.2	
Promedio 1960-64				<b>22.2</b>	21.3	0.9

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo - Presidencia de la Nación. Conade: Consejo Nacional de Desarrollo. Bs. As. 1965 - Cuadro 95 -

En la consideración se ha excluído la variación de existencias, debido a que tanto la histórica, como la proyectada son parciales y corresponden a conceptos distintos.

A esto hay que agregar la concurrencia de organismos internacionales, la que fué hasta ahora, para créditos de estabilización y para proyectos de desarrollo muy concretos y con características, orientación y planes que la diferencian netamente de las inversiones extranjeras tradicionales.

Dentro de este campo de procedencia, - capitales extranjeros - vemos que

una vez más los montos totales son escasamente significativos comparándolos con los aportes de capital nacional.

Esto mantiene la tendencia que se observa desde el primer cuarto de siglo, en otras condiciones de admisión y receptividad de inversiones del exterior y también con nuevas reglas en el mercado internacional de capitales.

CONCLUSIONES GENERALES

## Conclusiones finales

En varios capítulos de este trabajo se reiteró la tesis de que los desarrollos nacionales pueden y deben ser financiados en gran parte con ahorro interno. Existen diversas razones para abonar este aserto. Los capitales extranjeros han buscado, tradicionalmente, la obtención de beneficios, esto puede - y en muchos casos sucedió - chocar con los intereses de los países en los cuales se radican y con los de sus habitantes, distorsionando parcialmente sus estructuras económicas. Por otra parte la aparición de organismos internacionales de préstamo y fomento ha desplazado a los capitales privados, que además no son ya tan abundantes y se retraen ante las regulaciones y exigencias que se plantean hoy a las radicaciones en todos los lugares del mundo.

Estas nuevas corrientes en el fluir de capitales en el mercado internacional coadyuvan también a que se deba mirar hacia adentro como manera de desarrollarse con sentido autónomo. La falta de aplicación del ahorro nacional a grandes planes o aun más modestamente a proyectos de desarrollo, lo dijimos en capítulos precedentes, no es motivada por la falta de áquel en términos absolutos, sino por la mala distribución, su detención por parte de los sectores menos interesados en la modificación del status existente, la falta de estímulos al ahorro interno y la inadecuación de los sistemas impositivos para captar los excedentes de ingreso y volcarlos para dinamizar el desarrollo.

El análisis estadístico del caso argentino, afirma nuestra teoría; las cifras de ahorro nacional aplicado a nuestras inversiones fueron significativas siempre en montos absolutos y como porcentaje del producto bruto, en un país que como Argentina no podemos clasificar sino como semidesarrollado, pero que aplicó

porcentajes del alrededor del 20% del producto bruto a la inversión interna, aun antes de merecer con justicia esta clasificación.

La lentitud y la distorsión de nuestro desarrollo y la preponderancia de pautas que nos hicieron crecer hacia afuera se debieron más a los sectores en que se ubican estos capitales que a la importancia cuatitativa de los mismos.

El ejemplo argentino es tan claro que podemos advertir que tuvo épocas de estancamiento, esto también se debió a la concurrencia de causas que consideramos, los sectores poseedores de altos montos de ahorro no lo invirtieron en el país, o lo hicieron de manera indiscriminada y en sectores suntuarios, edificación de lujo, automóviles, extensiones de tierras luego inexplotadas, más con sentido de atesoramiento que incorporándolos activamente al proceso productivo. La carencia de planes y orientación estatal al respecto o la falta de captación de estos excedentes para invertirlos luego en forma más reproductiva, fué también un factor concurrente a determinar la insuficiencia de las inversiones en estos períodos.

Por otra parte, es sabido, que los gobiernos eran sino cómplices, testigos bastante complacientes de este estado de cosas, pero debemos reconocer que la situación ha cambiado y que las características internacionales son inclusive otras; considerar las causas de este cambio excede a nuestros límites en estas conclusiones, pero el hecho es objetivamente innegable.

Dada esta nueva situación que reconocemos, los esfuerzos de desarrollo deben, ahora más que nunca, orientarse hacia adentro; para lo cual se deben utilizar herramientas modernas y aceptadas; volvemos a lo ya dicho; solo el Estado a través de una planificación científica moderna, con sentido nacional y con gran parte de financiamiento de procedencia interna puede encarar hoy procesos de desarrollo auténtico y sostenido en los países de América Latina.



## Bibliografía

- 1 - Adler, John A. - Recursos Financieros y Reales para el Desarrollo, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos - México 1961 - 1a. edición.
- 2 - Ahumada, Jorge - Apuntes de clase sobre Teoría y Programación del Desarrollo - Primer curso - Comisión Económica para América Latina - Universidad de Buenos Aires - Bs.As., 1958.
- 3 - Ahumada, Jorge - En vez de la Miseria - Editorial Zig-Zag - Santiago de Chile, Año 1959.
- 4 - Barrios, Jaime - Apuntes de clase sobre Financiamiento del Desarrollo Económico - Primer Curso - Comisión Económica para América Latina - Universidad de Buenos Aires, Bs.As. 1958.
- 5 - Cafiero, Antonio F. - Cinco años después - Edición del autor - Bs. As., 1961.
- 6 - Duesenberry, James S. - Income, Saving and Theory of Consumer Behavior, Harvard University Press, Cambridge Massachussets 1949.
- 7 - Diamond William - Bancos de Fomento - Fondo de Cultura Económica, México 1960.
- 8 - Ferrer, Aldo - El Estado y el Desarrollo Económico - Raigal, Bs.As. 1956.
- 9 - Furtado, Celso - Desarrollo y Subdesarrollo, Eudeba - Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1964.
- 10 - Goldsmith, Raymond W. - La Estructura Financiera y el Crecimiento Económico. - Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México 1963.

Bibliografía (continuación)

- 11 - Hansen, Alvin H. - Política Fiscal y Ciclo Económico - Fondo de Cultura Económica - México 1955 - 2a. edición.
- 12 - Higgins, Benjamín - Economic Development, Principles, Problems and Policies, New York, W. W. Norton and Company, Inc. 1959
- 13 - Kindleberger, Charles P. - Economic Development, New York, Mc Graw-Hill Book Company, Inc. 1958.
- 14 - Lewis, W. Arthur - Teoría del Desarrollo Económico - Fondo de Cultura Económica, México 1958.
- 15 - Meier, Gerald M. and Baldwin, Robert E. - Economic Development, New York. John Wiley and Sons, Inc. 1957.
- 16 - Marrama, Vittorio - Saggio Sullo Sviluppo Economico dei paesi arretrati. Edizione Scientifiche Einaudi, Torino, Italia, 1958.
- 17 - Monti, Angel F. - Financiamiento del Desarrollo Económico - Consejo Federal de Inversiones - Versión Preliminar - Buenos Aires, 1960.
- 18 - Myrdal, Gunnar - Teoría Económica y regiones subdesarrolladas, Fondo de Cultura Económica, México 1961 - 1a. edición.
- 19 - Nurkse, Ragnar - Problemas de Formación de Capital en los países insuficientemente desarrollados, Fondo de Cultura Económica, México 1955 - 1a. edición.
- 20 - Organización de Estados Americanos: - Financiamiento del Desarrollo Económico de la América Latina - Unión Panamericana, Washington, D. C. 1958.
- 21 - Oyarzun, Carlos - Financiamiento del Desarrollo - Apuntes de Clase, Ce-

Bibliografía (continuación)

pal/AAT 1958.

- 22 - Pinto, Aníbal - Apuntes de Clase, Financiamiento del Desarrollo Económico. Primer Curso, Comisión Económica para América Latina, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1958.
- 23 - Prebisch, Raúl - Nueva Política Comercial para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México 1964.
- 24 - Prebisch, Raúl - Hacia una dinámica del Desarrollo Latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México 1963.
- 25 - Portnoy, Leopoldo - Análisis Crítico de la Economía. Colección Realidad Argentina del Siglo XX - Fondo de Cultura Económica, México - Buenos Aires, 1961.
- 26 - Urquidí, Víctor - Viabilidad Económica de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
- 27 - Viner, Jacob - Comercio Internacional y Desarrollo Económico. Editorial Tecnos, Madrid, 1961.
- 28 - El Desarrollo Económico y América Latina - Trabajos y comentarios de varios autores, editados por Howard. S. Ellis. - Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
- 29 - Naciones Unidas - Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados. Informe de un grupo de expertos designados por el Secretario General, Nueva York, Mayo de 1951.
- 30 - Unesco - Situación Educativa en América Latina, París 1960.
- 31 - Consejo Federal de Inversiones - Política Fiscal en la Argentina, Federico

## Bibliografía (continuación)

J. Herschel, Juan José Santiere, versión preliminar,  
Buenos Aires, 1963.

### Artículos de Revistas

- 1 - Arnaudo, Aldo Antonio - Agricultura y Desarrollo Económico, en Revista de Desarrollo Económico, N° 4 - La Plata, Julio-Septiembre de 1959.
- 2 - Cardoso Pedrao, Fernando - La distribución de la renta y el desarrollo económico, en Desarrollo Económico, Abril-Junio 1961, Buenos Aires.
- 3 - Ferrer, Aldo - Devaluación, Redistribución de ingresos y el Proceso de Desarticulación Industrial en la Argentina - Desarrollo Económico - Enero-Marzo 1963 - Buenos Aires.
- 4 - González, Norberto - La financiación del Desarrollo Económico con recursos nacionales, Revista de Desarrollo Económico - La Plata, Abril-Junio 1959.
- 5 - Kantor, Henry - Agrarismo y tierra en Latinoamérica. - Revista Combate. San José de Costa Rica. Enero-Febrero 1961.
- 6 - Lombardini, Siro - El análisis cuantitativo en la determinación de la eficiencia de la inversión en las zonas subdesarrolladas, El Trimestre Económico, México, Julio-Septiembre de 1960.
- 7 - Pinto, Aníbal - Aspectos del potencial de ahorro e inversión en las economías subdesarrolladas. Revista de Desarrollo Económico

### Bibliografía (continuación)

co N° 3 - La Plata - Abril-Junio de 1959.

- 8 - Pinto, Aníbal - Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución, El Trimestre Económico - México, Julio-Septiembre de 1962.
- 9 - Prebisch, Raúl - El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. El Trimestre Económico N° 3 Julio-Septiembre de 1949.
- 10 - Sunkel Osvaldo - Un esquema general para el análisis de la inflación. El caso de Chile. Revista de Desarrollo Económico N° 1 - La Plata - Octubre-Diciembre 1958.

### Fuentes Estadísticas

- 1 - Comisión Económica para América Latina - El Desarrollo Económico de Argentina - Anexo. Algunos estudios especiales y estadísticas macroeconómicas preparadas para el informe. Santiago de Chile, 1958.
- 2 - Secretaría de Asuntos Económicos - Producto e Ingreso de la República Argentina - período 1935-54 - Buenos Aires, 1955.
- 3 - Presidencia de la Nación - Consejo Nacional de Desarrollo - Cuentas Nacionales de la República Argentina. Bs. As., Abril 1964.
- 4 - Presidencia de la Nación - Consejo Nacional de Desarrollo - Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969 - Buenos Aires, 1965.
- 5 - Oficina de Estudios para la colaboración económica internacional. Argentina Económica y Financiera, Fiat, Concord. Bs. As., 1966.