



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



Los sistemas bancarios como instrumentos de planeación de las economías

Rozenfeld, Luis Simón

1967

Cita APA: Rozenfeld, L. (1967). Los sistemas bancarios como instrumentos de planeación de las economías.

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

Col. 7501
912

ORIGINAL

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

CATEDRA DE POLITICA BANCARIA

*

TRABAJO DE TESIS DOCTORAL SOBRE EL TEMA:

"LOS SISTEMAS BANCARIOS COMO INSTRUMENTOS DE PLANEACION DE LAS ECONOMIAS"

*

Presentado por el alumno:

Luis Simón Rozenfeld. r

Plan "D".

para optar al grado de Dr. en Ciencias Económicas.

Fecha de presentación:

Profesor Dr. Marcelo G. Cañellas

Nro. de Registro 144 - L.U. No. 772

Domicilio: Paraná 791 - 3* - A.

T. E. 46-5023 - 45-6796

Buenos Aires
Marcelo G. Cañellas
Luis Simón Rozenfeld
Cañellas

*

[Signature]

A mis padres

Al Profesor Dr. Marcelo G. Cañellas

SUMARIO

- 1) La planificación en la Sociedad Libre.
- 2) La Banca al servicio de la planificación.
- 3) Planteo de políticas bancarias en países desarrollados.
- 4) Planteo en los países en desarrollo.
- 5) Comentarios de la encíclica Mater et Magistra sobre el tema.
- 6) Conclusiones.

*

1) LA PLANIFICACION EN LA SOCIEDAD LIBRE.

A)- LOS SISTEMAS BANCARIOS.

En la actualidad no se concibe una política unilateral Bancaria, sino que la misma viene guiada dentro de un ordenamiento que compone las normas económicas que rigen los hilos de la política Bancaria, y la fuerza de los mismos no reposa en la potencialidad de sus principales establecimientos, sino en la integración de los mismos alrededor de su banco central para realizar la política de mayor interés para la colectividad.

Según la expresión de Dell'Amore, el "sistema bancario puede ser concebido como un conjunto orgánico de institutos que ejercitan una actividad sistemáticamente dedicada a ampliar la posibilidad de elección de que disponen las haciendas de cualquier naturaleza, a fijar las propias dimensiones y los límites cuantitativos del capital invertido en la producción".

Los bancos organizados en sistemas están en mejores condiciones para la concesión de préstamos, a fin de que dirigidos ordenadamente puedan transformar la estructura de la economía para alcanzar la más amplia promoción social, incrementando la conveniente división del trabajo, el estímulo de la producción, el progreso de la técnica y la renovación de las clases activas, a fin de formar un grupo numeroso de empresarios.

Los sistemas bancarios alcanzan estos propósitos por la armonía en la acción, la unidad en los métodos de operar y la cohesión que se obtiene al identificar

los bancos con un mercado cada vez más grande y unificado, que, mediante las operaciones típicas del sistema, puede manejarse con mayor eficacia en la dirección y con menores requerimientos de numerario.

La integración de los bancos en sistemas no es el resultado de una evolución en la organización o reglamentación bancaria, sino una consecuencia de la mayor solidaridad que debe existir entre los distintos establecimientos entre sí y con relación a la banca central, derivada de los hechos nuevos, originados como consecuencia de la Primera Guerra, con los problemas de eliminación del patrón oro, la inconvertibilidad, el debilitamiento de los grandes bancos centrales y comerciales, por los créditos al Estado y la modificación estructural de sus activos, cada vez menos líquidos, con créditos a mediano y a largo plazo y con altas inversiones en títulos públicos, que no podrían ser realizados de inmediato sin dislocar el mercado.

Los problemas de la guerra y las graves consecuencias de su post-guerra, fueron completados por las angustias de la gran depresión que luego revolucionaron los métodos de gobernar política, social y económicamente.

Las viejas ideas liberales de la oferta y de la demanda y de los ajustes automáticos proporcionados por el juego espontáneo del patrón oro, ya no fueron suficientes. Se hizo necesario aceptar métodos nuevos que dieron origen a la ingerencia abierta y decidida del Estado en la economía general, con el New Deal del Presidente Roosevelt de los Estados Unidos, los Fondos de Estabilización Bancaria y Monetaria y los controles de cambio, para entrar finalmente al estudio verdaderamente revolucionario de la moneda dirigida, que fue posible concebir por la ausencia de patrones clásicos y que se hizo necesario emplear como medio de salir de

puntos muertos en el ciclo de los negocios. Más tarde sería aprovechada como instrumento de política más ambiciosas, a fin de coordinar los factores de la producción y del trabajo, para modificar los factores del desarrollo económico, para promover la industrialización, para aumentar el ingreso nacional o alcanzar puntos óptimos de seguridad social y de pleno empleo.

La moneda dirigida en un instrumento de los sistemas bancarios, a los que se asigna gran importancia para la realización de las políticas monetarias y crediticias encaminadas a cumplir los propósitos de bien común y de desarrollo que pueda perseguir el Estado.

No puede esperarse que el mundo civilizado pueda volver al régimen automático del patrón oro. La moneda y su volumen en circulación, en la actualidad, no depende rígidamente de las reservas metálicas; el intercambio entre los pueblos no resulta de un equilibrio de precios, sino de ideas nuevas de convenios, mercados regionales y comunes, que responden a requerimientos políticos, económicos y sociales. Tal planteo puede llevarse a la práctica porque los sistemas bancarios han estado prontos para secundar las políticas trazadas por los gobiernos, con miras a servir en cada momento a una economía en constante evolución.

Los bancos en las políticas de la Segunda Post-Guerra.

Como resultado de la acción persuasiva del Comité Financiero de la Liga de las Naciones y de importantes conferencias internacionales, en el trance de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), la casi totalidad de las naciones tenía organizado su banco central dentro de los principios clásicos y estaban bien equipados

para utilizar sus aparatos financieros en técnicas más ambiciosas.

La Segunda Guerra modificó totalmente los moldes anteriores. Nuevas corrientes de ideas se abrieron camino en el pensamiento de los pueblos que pasaron la lucha y que deberían afrontar la transición de la paz. Primó la idea de la seguridad social con el postulado de empleo, para todos, que teóricamente tenía un programa de gastos públicos, nacionalizaciones de empresas, regulación del comercio exterior utilizando especialmente el control estatal de toda la banca, porque constituía la palanca de más rápida eficacia.

Los principios clásicos de mantener el valor de las monedas en los cambios exteriores, con la influencia mecánica en las políticas de crédito, fueron sustituidos por nuevos postulados dirigidos a la cooperación de los bancos en las políticas de promoción de la economía general mediante la utilización del crédito y el manejo de la política económica exterior a través del balance de pagos, mediante la técnica del control de cambios, todo con el propósito final de alcanzar aquella seguridad social y el máximo aprovechamiento de los recursos naturales, que se estiman necesario para suprimir el impacto de la reconversión de la economía.

Es necesario agregar que los bancos comerciales están en condiciones de servir a la colectividad dentro de las directivas de la banca central, porque integran sistemas, habiéndose extendido fundamentalmente sus servicios, en grado principal, en razón de que sus operaciones y relaciones se han "democratizado" prestando beneficios a sectores más extensos de la colectividad, a los cuales no llegaban hace unos pocos decenios.

Los bancos comerciales, en este proceso, con la nueva estructura que presentan sus activos y con sus relaciones más estrechas con la política fiscal, se ha

hecho más solidarios con las políticas generales trazadas por los gobiernos y ejecutadas a través de la banca central en materia monetaria, crediticia y cambiaria.

Las políticas de seguridad social y de desarrollo económico importan en última instancia un relativo nacionalismo. Pero, los países no pueden subsistir sin comercio exterior, por razones de población, de clima, de capacidad productiva o de simple especialización en algunos productos.

No existe ningún país, y posiblemente en forma relativa se podría exceptuar en algo a los Estados Unidos, que no dependa de sus relaciones comerciales.

El mismo mantenimiento del pleno empleo se alcanza únicamente si se mantiene un buen comercio exterior.

El mundo ha empequeñecido.

El equilibrio internacional predominante del siglo pasado, entre naciones que eran monitoras, ha desaparecido.

También ha sido superada la ecuación de la especialización del teorema ricardiano. En esta etapa de la historia hay dos grandes potencias y dos civilizaciones en pugna. En el Occidente la solución está en levantar la productividad de los países subdesarrollados para asegurar la paz social y en lograr la comunidad de intereses para alcanzar la prosperidad económica en forma de unidad espiritual, social y económica.

Para ello se hace necesario que un mejor ordenamiento internacional en lo económico mantenga y aumente sus compras en los mercados tradicionales de la producción de materias primas, no introduciéndole problemas con la competencia de zonas superdesarrolladas que pueden encontrar otras actividades aptas; que se creen y desarrollen los mercados regionales y se asegure el arreglo multilate-

ral de pago; y finalmente, que se promueva la confianza política en democracias que sean estables y organizadas, para que al restaurarse la confianza sean posibles las inversiones de capitales en países que los requiere para su desarrollo.

En su consecuencia, la idea de lo supranacional también ha cristalizado en la organización bancaria de aspecto internacional, habiéndose creado organismos que constituyen instrumentos de cooperación mundial en beneficio del desarrollo de regiones atrasadas, para financiar adelantos técnicos o para facilitar el intercambio de productos mediante pagos internacionales estabilizados.

Ahora, las políticas bancarias deben provenir de un todo estructurado o se deben adecuar a la posición del libre juego del mercado?. Es ésta una de las inquisitorias más interesantes de esta época aunque ya prácticamente definida en un sentido.

La disputa entre la planeación y el laissez-faire no es una disputa entre el orden y la anarquía en la vida económica. Todos los pensadores políticos serios, incluso los filósofos del laissez-faire, parten de la proposición de que la producción y la distribución deben controlarse para ponerla al servicio de fines sociales. El punto a discusión es que parte de este control puede ser invisible y que parte debe ser visible. El primero aplaudido por los protagonistas del laissez-faire, es aquél que ejerce el mercado; el último, favorecido por los planeadores, es el organizado por el Estado.

El control ejercido por el mercado no es menos real y vigoroso por ser invisible. En una economía libre la producción está controlada por la demanda. Los capitalistas no pueden producir lo que les guste; el interés propio los lleva a producir lo que pueden vender, y esto está determinado tanto por lo que el público demanda:

como por la cantidad que de ello requiere. De esta guisa, la producción con fines de lucro se transforma mediante la acción de la "mano invisible", en producción con fines de uso de igual manera es controlada la distribución de ingreso. Los productores no pueden cobrar lo que se les antoje, porque las fuerzas de la competencia siempre tienden a reducir los precios al nivel de los costos, y por ende estimulan continuamente a los capitalistas a acrecentar su eficiencia. El mercado libre es así un poderoso instrumento de control social; dirige la producción al servicio de la demanda, impulsa el progreso y elimina las utilidades excesivas.

El alegato contra el control invisible, en favor del control del Estado, no puede seguir por el camino de una negación cerrada, pues es evidente que existe la mano invisible y que su influencia es benéfica. También poco puede fundamentarse, como algunos suponen, el ataque al interés propio, que es la fuerza motriz de la economía de mercado, porque todo sistema económico concebido por seres humanos corrientes debe tener al interés propio como fuerza conductora. Esto no hace antisocial a un sistema económico. El propósito de un sistema de esta clase, en realidad la naturaleza misma de un sistema económico es el mecanismo a través del cual se transforma el propio interés individual en el bien común -hacer lo que más necesita la sociedad se convierte en lo que es más provechoso para el individuo-. Aun cuando el sistema económico fuese planeado completamente desde el centro, se necesitaría un mecanismo mediante el cual aquellos que planearon bien o ejecutaron bien sus órdenes fuesen retribuidos por encima de quienes planearon mal o fueron malos ejecutores. No; el alegato contra la economía de mercado no es que no tienda a promover el bien común; la disputa radica en si el control del Estado no lo haría mejor, sea como una alternativa o como un complemento.

La economía de mercado.

El objeto de esta digresión ha sido preparar el terreno para la consideración imparcial de los méritos de los controles visibles e invisibles. Hemos visto que la disputa no es acerca de los objetivos, sino respecto a la eficiencia. La economía de mercado tiende a dirigir la producción y la distribución en el interés público; la cuestión es si la planeación no podría hacerlo mejor, ser como una alternativa o como un complemento.

Ni el más grande apologista del laissez-faire ha sugerido jamás que no debiera haber Estado. Todos convienen en que existe determinado mínimo de funciones para las cuales es absolutamente esencial. Adam Smith enumeró la defensa, la justicia, la educación y los caminos y comunicaciones. Los economistas que le siguieron ampliaron la lista y la redujeron a principios generales. Consagrado en los libros de texto como más allá de toda discusión, el Estado tiene obligaciones respecto de :

- a) cosas a las que sólo el ESTADO puede dar fuerza o poner en vigor (por ejemplo, la justicia, la defensa);
- b) cosas que difunden beneficios por los cuales los beneficiarios no pueden ser gravados (por ejemplo, faros para la navegación);
- c) cosas en las cuales el juicio del Estado es superior al de los ciudadanos. Esta última es una categoría en crecimiento, en la actualidad el Estado reclama conocer mejor a sus ciudadanos por cuantos años deberán enviar a sus hijos a la escuela, cuales son los horarios más convenientes para el funcionamiento de establecimientos en que se expendan bebidas alcohólicas, que proporción de ingresos debería ahorrarse, si el alojamiento barato es mejor que los cigarrillos baratos y así sucesivamente. Si un determinado caso se adapta o no a una de estas categorías está con frecuencia sujeto a discusión, pero las categorías son aceptadas casi unánimemente como el mínimo ab-

soluto de funciones para el Estado.

El caso contra el laissez-faire es mucho más formidable que todo esto, se apoya en las siguientes consideraciones.

Primera: bajo el sistema de laissez-faire el ingreso no está distribuido equitativamente; y como corolario de esto, se producen mercancías menos necesarias para la gente acaudalada, mientras los pobres carecen de educación, salubridad, buena alimentación, casas decentes y comodidades ordinarias que podrían suministrarse en cambio de aquellas. Esto ya no se niega. El mecanismo de los precios retribuye a la población de acuerdo con la escasez de los recursos (trabajo y capital) que posee pero no contiene en sí mismo mecanismo alguno para hacer equitativa la distribución de las escaseces. Para que haya justicia en la distribución es evidente que tenemos que requerir la presencia de las fuerzas del Estado.

La segunda debilidad es correlativa; el mecanismo del mercado no humaniza la relación de salarios. Esto no es una cuestión sencilla. El empleo por un salario tiene su origen en el hecho de que los trabajadores no poseen los instrumentos con los cuales trabaja. Algunos socialistas han deseado abolir por completo esta relación mediante la redistribución de la propiedad a los trabajadores, como se hace en las revoluciones agrarias, para ser trabajada ya individualmente o en grupos cooperativos. Cualquier otra solución, sea que deje la propiedad a los capitalistas o la transfiera al Estado, conserva la relación de salarios, y sólo puede tratar de humanizarla garantizando los derechos del obrero e insistiendo en su participación en las decisiones. Naturalmente, se puede arguir que con competencia perfecta y ocupación plena los patronos tendrían que cortejar al trabajo, de modo que el mecanismo de precios, desprovisto de sus imperfecciones, aseguraría al trabajo la protección de sus derechos.

Tal vez fuera así, pero el Estado es una protección mucho más cierta.

Esto nos lleva al tercer defecto de la economía de mercado: su inestabilidad. La empresa privada con la creación de dinero genera ciclos, desocupación y miseria, aunque en verdad la empresa pública no ha logrado mejores resultados a este respecto. Los argumentos favorables a la empresa privada en este terreno han descansado durante siglos en la base indiscutible de que el control estatal siempre ha demostrado ser peor. La unanimidad actual de los pensadores británicos en favor del control monetario por el Estado (no hay unanimidad semejante en los Estados Unidos) es muy reciente y sólo se debe a la convicción de que se han descubierto nuevos secretos que revierten las ventajas en favor del Estado.

En cuarto lugar, el manejo de los cambios exteriores a través del mercado es igualmente inadecuado. El caso de que el Comercio exterior se regula a sí mismo fué defendido larga y vigorosamente por los protagonistas del laissez-faire, pero los mismos adelantos en la teoría monetaria han desvanecido al fin este mito. El comercio exterior debe ser reglamentado por el Estado.

En quinto lugar, la economía de mercado es ineficaz para hacer frente a cambios de primera magnitud. Cuando los recursos necesitan moverse en grado considerable sus métodos son demasiado lentos y crueles. Las escaseces no se eliminan rápidamente, con el resultado de que unas cuantas personas tienen ingresos excesivos en perjuicio del público y de que las mercancías escasas se distribuyen sin apego a la equidad, y al mismo tiempo donde existe sobreproducción ésta no se reduce con rapidez, lo cual origina que otras personas obtengan ingresos anormalmente bajos. La intervención del Estado para acelerar la movilidad de los recursos es claramente necesaria.

Además, la economía de mercado es derrochadora. La competencia induce a los productores a mejorar sus técnicas, pero también los lleva a gastar fuertemente en la promoción de ventas y a evadir la estandarización. Pero aquí el caso no es tan obvio. El alegato en favor del laissez-faire en los siglos XVIII y XIX consistía en la estupidez y el desperdicio de las actividades burocráticas; en cuanto al derroche, evidentemente que no debemos proceder por simples generalizaciones.

Esta parte de la argumentación contra la economía de mercado está ligada con la consideración final: el hecho de que los méritos del mercado dependen de la existencia de la competencia y de que la competencia perfecta es rara. Es claro que no hay nada en el propio mecanismo del mercado que establezca o mantenga la competencia. En este caso, como en muchos otros aspectos, la economía de mercado no puede funcionar adecuadamente sin el apoyo positivo del Estado.

La planeación por compulsión.

Ha sido posible formular las consideraciones de esta acusación contra el laissez-faire de modo tan sucinto, porque son aceptados por la mayoría de los políticos serios. Ya no hay ningún creyente en el laissez-faire, excepto entre las personas que están al borde de la locura. Son muchos los que atacaron la planeación en lenguaje furibundo y que parecen estar defendiendo de manera implícita el laissez-faire, pero al examinar con más cuidado sus libros siempre se encuentran.

Tiene que haber un mercado para el consumidor y un mercado para el trabajo. Esto deja en la balanza los mercados para la capacidad de organización, el capital y las materias primas. El gerente de una empresa (privada, cooperativa o estatal) tiene que ser capaz de vender lo que produce, y de atraer mano de obra mediante la inducción. El problema entonces es si debería estar en libertad el gerente para

ajustarse en los mercados desde el punto de vista de la capacidad de empresa, el capital y las materias primas, o si debería producir lo que se le ha ordenado que produzca con recursos que se le asignen.

Nada hay en este caso a favor de la planeación que requiera la selección de métodos que metan a los gerentes industriales en una camisa de fuerza. Hay, hemos visto, argumentos contundentes en pro de la regulación de mercados en múltiples formas, y con muchos objetivos en mira; pero nada en este caso exige que se den a los gerentes directivas que disminuyan su libertad de ajustar la producción a las fuerzas de la oferta y la demanda.

Por otro lado, se arguyen puntos de vista formidables en contra de la planeación dirigida, y en favor de la utilización del mercado.

En primer lugar, el planificador central que promulga las directivas no puede tener esperanzas de prever todas las consecuencias de sus actos, y precaverse contra ella. El sistema económico es excesivamente complejo. Si se planea para aumentar la producción de relojes al mismo tiempo se debe planear el incremento de la producción de modo cuando es complementario a los relojes, esto es, todo lo que se usa con los relojes en la fabricación de los mismos, y reducir la producción de todos los sustitutos. Ahora bien, ninguna persona puede hacer por si misma una lista completa de todos los complementos y sustitutos de los relojes, o decidir cuales serán los efectos económicos de tener más relojes. Y aun si pudiera hacer una lista separada en relación con cada uno de los complementos y sustitutos, cada uno de los cuales tiene que ser planeado y, nuevamente, formula listas separadas para cada uno de sus complementos y sustitutos, y así sucesivamente. Debido a esta complejidad es siempre tan poco satisfactoria la realización de los planes dirigidos. Se pro-

ducen millares de motores, pero tienen que almacenarse a causa de la escasez de cojinetes o de tornillos. En la planeación por compulsión el resultado siempre es la escasez de algunas cosas y la abundancia de otras. La planeación a través del mercado (por ejemplo, la colocación de un pedido de relojes o el pago de un subsidio por parte del Estado) resuelve de mejor manera todo esto porque, en cualquier esfera afectada por la decisión de tener más relojes, la corriente de dinero y los ajustes de los precios actúan como un interruptor automático, que se abre y se cierra sin dirección central alguna.

En segundo lugar, y por la misma razón, la planeación por compulsión tiene que ser inflexible. Una vez que los planeadores han hecho los miles de cálculos que son necesarios para que armonice todo el plan y han dado sus directivas, cualquier demanda para que algunas de las cifras sea revisada encontrará probablemente oposición. Una vez trazado el plan habrá que apegarse a él, simplemente porque no se puede alterar una parte cualquiera del mismo sin modificar el conjunto, y cambiar el todo es una tarea harto difícil para hacerla con frecuencia. El mecanismo de los precios puede ajustarse por sí mismo cotidianamente, también la corriente de dinero varía y de igual modo los precios y la producción, pero la economía planeada por compulsión es inflexible.

El tercer defecto es consecuencia de los otros dos. A medida que avanza el plan su realización está destinada a ser imperfecta aunque el plan fuera perfecto cuando se concibió, pues las condiciones cambian.

Esto no quiere decir que creemos en todas las formas de planeación o en la planeación central absoluta. El laissez-faire puede ser absoluto o puede ser modificado por la acción del Estado en muchos puntos decisivos. De modo análogo la pla-

neación puede ser absoluta o estar combinada con una economía de mercado en varios grados.

En realidad, la cuestión medular en la discusión de la planeación no es si debe haber planeación, sino que forma debe adoptarse y, en particular, si el Estado debe intervenir a través del mecanismo de los precios o por encima de él. Supóngase, por ejemplo, que el gobierno decide que, en defensa de la salud de la infancia, debe incrementarse la producción de leche. Nadie duda que esta es una decisión razonable por parte del Estado. Pero hay muchas maneras de realizar este plan, unas más directas que otras y algunas más efectivas. Puede promulgar una ley por la que declare ilegal que los responsables de un niño le den menos de un litro de leche por día (exactamente como es ilegal dar al niño menos cantidad de educación que la estipulada). O puede incrementar la ayuda familiar y obligar a los padres a gastar el aumento en mayor cantidad de leche. O puede emitir cupones de leche gratuitos para cada niño y reembolsar el costo a los vendedores de leche al menudeo. O puede comprar leche y dársela a los niños en las escuelas. Estas son medidas que puede tomar en la esfera de la demanda, medidas que tienen equivalente en la esfera de la oferta. Puede pagar subsidios a los productores de leche, reduciendo así el precio y estimulando tanto el consumo como la producción. Puede establecer sus propias granjas estatales y regalar la leche. O puede promulgar una ley por virtud de la cual ordene a los productores de leche que incrementen su producción en una cantidad determinada. Todas estas maneras de realizar el plan relativo a la leche son formas de planeación, y claro está que un planificador puede rechazar unas y aceptar otras. La diferencia fundamental se plantea entre métodos que logran

sus propósitos por la persuasión y aquellos que los alcanzan por imposición. Abaratar la leche es un estímulo al mayor consumo, y pagar subsidios es un estímulo a la mayor producción; ambas son medidas de planeación a través del mecanismo de los precios. Del otro lado, ordenar al público que compre más leche o los productores que produzcan más es planeación por compulsión. La verdadera elección que tenemos que hacer es entre la planeación por inducción y la planeación por compulsión dirigida.

La planeación por compulsión absoluta es tan imposible como el laissez-faire absoluto. Para comenzar, no puede aplicarse al consumo. El gobierno sabe mejor que el ciudadano como ha de gastar sus ingresos en ciertas áreas; todos admitimos esto, pero estas áreas son limitadas. En general, el ciudadano exige libertad para decidir en qué consumir; libertad para gastar su dinero como le plazca. Se repudia el racionamiento, excepto en estado de emergencia, y lo mismo el pago de salario en especie. Por tanto, tiene que haber dinero y un mercado de consumo. Esta es una limitación rigurosa a la planeación, porque significa que los resultados de ella son puestos a prueba en el mercado de consumo. Si, por ejemplo, se dedican demasiados recursos a la inversión, aparecerá una escasez general en el mercado de consumo, y aun cuando no haya escasez general, habrá escaseces parciales, a menos que la producción se equilibre con exactitud al consumo. De ahí que la libertad de elección para consumir ejerza presión en favor de reajuste libre de la producción a la demanda. El gobierno puede planear la demanda, dando pasos para asegurar una distribución equitativa del ingreso; pero una vez hecho esto la presión actúa contra el intento de planear la producción por compulsión cuando el consumo es libre.

En segundo término, los trabajadores exigen libertad para escoger su propio trabajo. Esto significa que debe haber un mercado de trabajo, así como hay un mercado de consumo, y que la tasa social de proporcionar mano de obra en cantidades adecuadas a las ocupaciones también adecuadas debe alcanzarse no por dirección, sino por persuasión. Esta es otra gran limitación a la planeación pues los planes que sólo pueden realizarse movilizándolo el trabajo por compulsión están destinados al fracaso, originando, en la mayoría de las economías de planeación central, la curiosa consecuencia de que el plan funciona sin tropiezos debido solamente a que está complementado por mercados negros, en los cuales las empresas pueden reajustarse a las condiciones cambiantes. Empero, dados inventarios adecuados, una economía de planeación central puede soportar sus errores sin interrumpir la producción, tal como sucede en una economía de mercado en la que la existencia de inventarios hace de amortiguador para los numerosos errores cometidos por los empresarios privados. La razón principal por la cual las economías de planeación central funcionan siempre en una atmósfera de escasez y de tanteos estriba en que los planeadores centrales olvidan con frecuencia cuán importante es planear para tener existencia adecuada, pero este error no es en sí mismo inherente a la planeación central.

A la inflexibilidad y errores de la planeación por compulsión debemos agregar su tendencia a parecerse al hecho de Procusto. De por sí es bastante difícil aumentar la producción de relojes si sólo hay una clase de estos; pero si hay dos clases el grado de dificultad más que se duplica, y así progresivamente a medida que son más los tipos de relojes. En consecuencia, los planeadores centrales siempre están tentados por una estandarización exagerada, no porque piensen que

ella sea buena para el público, sino porque les simplifica su tarea. La estandarización es frecuentemente un motor del progreso, pero también a menudo un enemigo de la felicidad, y en muchos aspectos es fatal para el éxito en el comercio exterior.

A lo anterior está relacionado el efecto paralizante de la dirección sobre las empresas, y es ésta una consideración de máxima importancia en un país como el Reino Unido. Esta es una nación que vive del comercio exterior. Crearon ellos este comercio exterior por haber sido los primeros en el campo de la producción en masa de mercancías estandar. Pero hoy día, otras naciones están a nuestra altura en este juego, si es que no nos superan, y sólo podremos conservar nuestro puesto si estamos constantemente en la vanguardia con nuevas ideas; inventando nuevas mercancías y procesos, probándolas en el mercado, ajustándonos rápidamente de acuerdo con la reacción de los consumidores, y así sucesivamente. Nada de esto puede preverse y por tanto, nada de esto puede planearse desde el centro. El futuro del país depende de un espíritu de empresa vigoroso y libre; de hombre con ideas nuevas, con libertad de apoyarlas contra toda oposición, de obtener los recursos de capital, trabajo y materias primas que necesitan sin trazos burocráticos, y de tantear por sí mismos el mercado. Cualquier forma de planeación que impida esto de modo permanente o por medios considerables será la ruina de Gran Bretaña.

Y finalmente, cuanto más se intenta superar las dificultades de la planeación por compulsión, más costosa se hace la planeación en términos de recursos. No podemos planear sin conocimiento; luego debemos tener censos completos, formas numerosas y un ejército de empleados. No podemos emitir rápidamente miles de licencias sin contar con miles de empleados. Cuanto mejor intentemos

planear, tantos más planeadores necesitamos. El Censo Soviético da cuenta de más de 800.000 "economistas", que en su mayoría son personal administrativo relacionado con la planeación. El mecanismo de los precios realiza la misma labor sin este ejército de economistas, que quedan libres así para trabajos útiles en las minas, en la agricultura, etc. Evidentemente, la economía de mercado tiene también su ejército de parásitos, que contribuyen más a la magnitud de las utilidades que a la producción; de esta guisa, tiene sus hombres de enlace, sus promotores de ventas, sus corredores de bolsas, aunque no le son tan esenciales como los planeadores a la planeación.

Debido a su complejidad, la planeación por compulsión, lejos de aumentar, disminuye el control democrático. Un plan no puede hacerse por el pueblo o por el Parlamento o por el Gabinete; tiene que ser hecho por funcionarios, porque se compone de millares de detalles reunidos en un todo. Sus resultados están contenidos en millares de órdenes y decisiones administrativas, de las que el Parlamento y los ministros sólo pueden tener el conocimiento más superficial, y las que proporcionan innumerables oportunidades para corromper el servicio público.

*

2) LA BANCA AL SERVICIO DE LA PLANIFICACION.

a) LAS POLITICAS BANCARIAS Y LAS PLANEACIONES.

La terminación de la economía liberal. Al finalizar la guerra mundial (II) se tuvo la sensación de que se abría una nueva edad histórica donde tendrían primacía los aspectos sociales en la vida de los pueblos. El dejar hacer y el dejar pasar de las economías liberales que predominaron en el siglo XIX habían caducado con las conmociones de este siglo: guerra europea I, Gran depresión (1929-32); guerra mundial (II). No podría concebirse en adelante la vigencia de las políticas nacionales, basadas en el aislamiento de algún pueblo, y no se podrá escapar de las programaciones esenciales para asegurar la plena ocupación y el desarrollo persistente de las economías. Ya no podría admitirse el sistema internacional basado en el patrón oro, con los países divididos el teorema de los costos comparados de Davis Ricardo, y con el ejercicio de influencias sobre distintos países para dominar o para usufructuar economías de otros pueblos. En un planteo así trazado ha de concebirse una mayor ingerencia de cada estado en los negocios privados y una subordinación de las empresas y de los empresarios y al interés general.

Las planificaciones. La concepción de la intervención estatal en las actividades económicas ha venido tomando cuerpo a partir de la primera guerra acentuándose de manera muy manifiesta luego de los graves acontecimientos corridos por el mundo civilizado después de aquella grave emergencia. Las causas aparentes de este proceso son las "reglamentaciones" y los "ordenamientos"

que se dictan y se practican por el estado preferentemente durante graves acontecimientos, como en el trance de las guerras, con miras a garantizar las defensas nacionales en busca de la victoria, y, luego llegada la paz para convertir las economías y la organización nacional. Estos argumentos se esgrimen sobre todo en los primeros tiempos después de terminadas las hostilidades.

El avance progresivo del Estado. El Estado ha avanzado progresivamente sobre las actividades de la economía privada.

Primero lo hizo con la expansión de su intervención de los servicios públicos y en las actividades conexas luego, promoviendo la acción supletoria en beneficio de las condiciones generales de la vida económica de la colectividad; y finalmente, con su influencia positiva sobre la marcha de la producción del consumo y de las relaciones entre las diferentes clases sociales.

Tales medidas forman parte de la planificación económica, primero insinuadas y luego francamente desarrolladas, que se han establecido para elevar el nivel de la vida de las poblaciones, sobre todo de los sectores más necesitados, y, aumentar por otra parte el potencial económico, unas veces con miras a la defensa nacional para ir a la guerra o para estar preparado en la defensa nacional frente a eventual conflicto; otras para imponer la paz; y, finalmente, también con miras económicas-sociales.

Es un proceso que se destaca claramente en las ciencias sociales. Nada se hace ahora con procedimientos empíricos, por la mayor información estadística con que cuenta la sociedad moderna la magnitud que alcanzado los fenómenos sociales; y la trascendencia que puede tener en cualquier decisión del gobierno.

Por tales razones este entiende actualmente que son los poderes públicos quienes deben encargarse de manejar los instrumentos necesarios a los efectos deseados para alcanzar el mayor bienestar de la colectividad. Cuando esas decisiones se toman de acuerdo con principios sociológicos, económicos, de investigación, de ordenamiento jurídico, se dice que se hace planificación. Es algo así como el ordenamiento y previsión en el manejo de la cosa pública. Y la nada se quiere solucionar con la intuición de los gobernantes sino con el auxilio de las conclusiones contenidas en los dictámenes de equipos técnicos debidamente informados.

= La idea de las planificaciones nació en los teóricos izquierdistas y fue rechazada en los pueblos democráticos hasta el primer tercio de este siglo, porque se entendía que interfería la organización económica basada en la libertad de los negocios, en el equilibrio mecánico de los precios, en la iniciativa individual, en los beneficios del capital y en el espontáneo juego de los factores que procuraban un equilibrio general de la economía.

La Gran Depresión, y, sobre todo, la Guerra Mundial (II) y su respectiva post-guerra, con los grandes desplazamientos de hombres y de industrias, así como los tremendos requerimientos exigidos en esas emergencias hasta entonces desconocidos, en bienes y en artículos de consumo, fueron las circunstancias que promovieron la idea de que podía programarse la marcha de la economía de una región o de una economía nacional, para alcanzar un mayor beneficio social o los objetivos que convengan más a la colectividad y al interés general.

Rusia fue el país que mostró las primeras experiencias en esta materia, con la ejecución de tres planes quinquenales que le proporcionaron una industria-

lización desconocida hasta entonces y desarrollaron su fuerza militar colocándola en condiciones de participar con gran potencial en la Segunda Guerra. El ejemplo de Rusia fué aprovechado por otras naciones en la conflagración, como medio de organizar la defensa y el equipamiento militar, así como el abasto y la distribución de productos necesarios para los combatientes y para las necesidades de la vida civil. Se diagramaron, entonces, planes generales que, sin embargo, no alcanzaban la envergadura de las posteriores planificaciones. Estas vinieron en la etapa de la reconstrucción de la Post-Guerra (II).

Objetivo de las planificaciones. Cada planificación tiene su característica particular, según las necesidades de los países, los planteos políticos o circunstanciales así como el trance histórico en que se vive.

Por ejemplo:

1*)en Rusia y en los pueblos sometidos a la influencia soviética:

El Estado controla la mayor parte de la producción primaria e industrial y decide sobre su distribución, para alcanzar los fines de interés social o político que cada Estado persiga. Se mantiene el criterio fundamental de dar preferencia a la producción de lo necesario y de lo útil con prescindencia de los artículos superfluos o suntuarios; se procura que se asegure el mayor empleo interior, oponiéndose a cualquier posibilidad de hacer adquisiciones en el exterior.

Por principio se elimina la empresa privada para llegar a la organización pública.

Los países satélites han seguido las huellas y las directivas de Rusia. Sus planificaciones han estado dirigidas a las nacionalizaciones, como en los casos de Checoslovaquia y Polonia, que han reducido las empresas privadas y buscan la orga-

nización estatal de la distribución de los recursos económicos.

2*) Países que estuvieron afectados por la guerra: En general, mantuvieron el principio de la organización económica en base a la empresa privada y sus planificaciones han surgido de la post-guerra frente a los problemas de la reconversión de la guerra a la paz, la reconstrucción, el empleo de los hombres desmovilizados. En Inglaterra es donde se avanzó más con las nacionalizaciones, pero el cambio que entonces se operó en el partido gobernante detuvo el proceso iniciado por los laboristas inmediatamente después de la Guerra. Se buscó la estabilidad del comercio, el empleo total y la mejor relación de los altos ingresos individuales mediante los gastos totales de la población, como medio de mantener activos los negocios. En Holanda se hizo un presupuesto anual de recursos de necesidades, dirigido a alcanzar la "distribución óptima de los recursos, con el mínimo de intervención". Francia ha tomado medidas más enérgicas, siendo de recordar el Plan Monnet que se propuso la modernización y el alza de la productividad, la concentración y el ordenamiento en la producción de artículos críticos como el hierro, el carbón y la energía, así como una política cuidadosa en el manejo de las divisas y en los problemas del trabajo. Ha sido una planificación activa y persuasoria y no imperativa, de resultados exitosos.

3*) Países vencidos o invadidos: En Alemania, Japón o Grecia, en los primeros momentos de la post-guerra (II) los planes de gobierno se han dirigido a solucionar los problemas más urgentes de abastecimientos de materia prima, reposición de bienes y, sobre todo, de prevenir la inflación, que se consideraba la escuela maligna e inevitable de toda guerra, sobre todo con el recuerdo de los acontecimientos de la Primera Post-Guerra.

4*) Países coloniales: Puede citarse el caso de la India, que después de la Segunda Guerra alcanzó su independencia política. En este caso particular la planificación se relacionó con aquella circunstancia tan trascendental, siendo su primer plan quinquenal una declaración política de libertad económica, más que un instrumento articulado para alcanzar el desarrollo económico. El Plan de Bombay insistía en la industrialización y en el aumento de la producción, que se consideraba que sólo se alcanzaría con la remoción de fuertes obstáculos que habían demorado la reactivación económica del país. Posteriores decisiones mejoraron los planes.

5*) Países periféricos: Que comenzaban a liberarse de las ataduras con los centros cíclicos. Se trataba de países que al terminar la Segunda Guerra habían cumplido su proceso como productores de materias primas y aspiraban a bastarse a sí mismos en los ramos industriales, liberándose de la dependencia extranjera tradicional en materia de capitales y de los mercados tradicionales de colocación de sus productos muchas veces resultantes de un "mono-cultivo" o "mono-producción".

6*) Centros cíclicos: Los países que pertenecen a economías maduras están en el punto máximo en cuanto se refiere a las planificaciones, porque tienen suficiente potencialidad y la debida organización económica para salvar sus dificultades dentro de la menor intervención del Estado. El ejemplo que puede citarse es el de EE. UU. de Norteamérica, donde sobre todo, en las primeras presidencias de Roosevelt y luego con las medidas de la Reserva Federal, mediante los planes W y T, por ejemplo se ha procurado obtener y mantener altos niveles de ocupación con el mínimo de intervención directa del Estado; pero, ésta aunque mínima es innegable.

Posibilidad de la planificación en la organización democrática. En Francia se ha organizado una planificación "que no es un fin, sino un medio", dice uno de

sus técnicos que debe ser manejado con "objetividad", uniendo al pensamiento económico puro, abstracto a la acción característica del empresario europeo. Tal planificación "menos que imperativa es indicativa", en el sentido que implica el compromiso en el cuadro general de una serie de acciones particulares tendientes a traducir el Plan en hechos.

Los objetivos de cada plan en Francia no se determinan arbitrariamente sino que los proponen las fuerzas vivas del país llamadas a participar en las comisiones de modernización y en los grupos de trabajo. Los trabajos de las comisiones de estudio de los planes son precedidos por debates en el seno de un Consejo Económico y Social y luego son elevados al Parlamento para su consideración. Se guardan todos los recaudos democráticos, primero con la integración de las Comisiones y grupos de trabajo y luego con la discusión en el Parlamento.

Es elemento esencial de la planificación la implantación de una buena contabilidad social. Sus técnicos expresan que dicha contabilidad trasciende los límites de la estadística. Es "una descripción contable del conjunto de los fenómenos económicos de todo un país, no sólo las operaciones de producción, sino también el consumo, la formación de rentas, las operaciones financieras, el ahorro, la financiación de inversiones, el comercio exterior y todos los aspectos monetarios, económicos y financieros". Agrega que tal contabilidad "es un verdadero film objetivando el crecimiento del país y mostrando los objetivos de crecimiento por comparación con los objetivos asignados a cada sector de base, con las realizaciones del mismo sector. La contabilidad económica permite la síntesis y ayuda a clarificar el proceso de desarrollo de un país".

Un plan no es instrumento frío que debe aplicarse como si fuera una acción mecánica. En el concepto francés, debe tener capacidad de reacción, es decir, suficiente capacidad de modificación a medida que los hechos y las circunstancias así lo aconsejen para alcanzar los objetivos finales.

Los bancos y las planificaciones. En los planteos de la banca clásica no permitía que los bancos y sus sistemas pudieran estar al servicio de planes de desarrollo y de ordenamiento económico, porque los créditos debían acordarse dentro de un severo criterio de "justo grado de liquidez" para que fuera posible su "movilización" en cualquier momento en el Banco Central mediante el redescuento. Una banca así concebida estaba al servicio de la evolución de los negocios y en ningún momento podía participar en su financiación para la capitalización.

La inversión sólo era posible recogiendo capitales creadores, es decir, ahorro no consumido, que en grandes corrientes iba a los debentures y al capital accionario de las empresas. Los bancos sólo estaban para la financiación de la evolución de los negocios a corto plazo mediante colocaciones en préstamos que tuvieran la condición de "auto-financiación", vale decir, que cumplido el objeto del crédito, la operación promovida debía producir al liquidarse todos los recursos necesarios para reintegrar los capitales invertidos y dejar una ganancia para cada interviniente. Había en este planteo un permanente equilibrio entre el circulante y la producción y evolución de los negocios.

El crédito a largo plazo no procedía de los bancos. Las inversiones se alimentaban con los capitales creadores, mediante las inversiones de los ahorros no consumidos. En tal planteo no podía existir inflación por los frenos automáticos que impedían que los billetes fiduciarios crecieran en forma libre

respecto de las reservas de oro; y los depósitos generados por el crédito, sólo lo eran para mover operaciones autofinanciables, negocios comerciales.

Era imposible la financiación de activos fijos con créditos bancarios, salvo que fuera una operación intermedia perfectamente programada. Se consideraba que inversión correspondía a la aplicación del ahorro de ayer, es decir, las rentas no consumidas que había acumulado la colectividad.

Todo ese planteo de liquidez, encajes, tasas de interés, redescuento movilizador, son característicos de un mercado de dinero muy desarrollado. La teoría monetaria al explicar sus posibilidades y técnicas olvida decir que el caso típico era la City de Londres, que constituía el clearing de pagos del mundo. Y en esos planteos se obtenía la estabilidad de los tipos de cotizaciones de las monedas extranjeras con la nacional, pero no se había llegado a solucionar dos problemas no explicados, las crisis periódicas y los desempleos consiguientes. Las crisis se consideraban un correctivo para sanear los negocios en la estructura liberal y los paros no tenían mucha significación para las fuerzas dominantes, porque todavía no había aparecido la fuerte asociaciónista de nuestros tiempos.

Existía una paridad de precios, una gran estabilidad internacional dentro de los planteos del Teorema de los costos comparados de Ricardo y el desarrollo era visible en los países, centros cíclicos, con la miseria oscurecida en los pueblos periféricos. Entonces no estaba difundido el cinematógrafo documental, las comunicaciones eran limitadas, las revistas ilustradas circulaban en las élites, los movimientos masivos de los "nativos" por las movilizaciones guerreras todavía no se habían producido. Faltaba el efecto "demostración" para perturbar la tranquilidad del mundo.

La Gran Depresión trajo una "revolución" en el pensamiento teórico de la economía con los postulados de Keynes y las políticas aplicadas, sobre todo por Roosevelt, que empezó a emplear a los bancos con sus sistemas para desarrollar políticas de bienestar social.

La Segunda Guerra aceleró el proceso.

Estos factores incidieron en el cambio, que igual se hubiera producido por imperio de las circunstancias aunque hubiera tardado mucho más tiempo.

El Estado ha comprendido que debe intervenir con su acción supletoria para coadyuvar la acción de organismos de segundo orden cuando su acción es eficiente dentro del ordenamiento social; y el Estado debe actuar derechamente, con la misma intervención y las nacionalizaciones cuando los organismos del capital privado se hacen tan prepotentes que oponen sus propias políticas a las políticas de bien público que trazan los gobiernos, sin perjuicio de trazar las programaciones generales para alcanzar las metas de desarrollo y bienestar general.

El Estado, en la sociedad moderna, no puede quedar indiferente debiendo actuar con políticas activas, siendo sus más poderosas palancas las políticas financieras y las políticas bancarias, tanto para obstaculizar, como para frenar, y para estimular los negocios y el ciclo conjuntural. Los bancos centrales y sus sistemas deben desarrollar políticas cualitativas, dentro de las planificaciones que ordenen los gobiernos para plasmar en lo económico-social las realizaciones más ventajosas para la colectividad. En ese sentido se observa en el mundo entero mayor sujeción de la banca central a los gobiernos. Una buena disciplina bancaria que coloca a los sistemas en condiciones de cooperar con las políticas que administra la banca central habiéndose modificado profundamente el viejo concepto del "justo grado

de liquidez" por la nueva norma de "razonable grado de liquidez" que permite que los bancos financien tanto la evolución de los negocios como la capitalización en las inversiones fijas reproductivas a reintegrar no con su auto-financiación, sino con la mayor productividad o con la economía en gastos directos e indirectos, que produzcan las innovaciones industriales y los mejoramientos técnicos, que siempre son del ámbito de las planificaciones.

b) LA BANCA AMERICANA Y EL DESARROLLO ECONOMICO.

En la VI Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano celebrada en Guatemala en el año 1960 se trató ampliamente el tema del desarrollo económico con relación a los bancos centrales.

Los recursos financieros de los sistemas bancarios y los aportes de capital extranjero deben estar al servicio del desarrollo económico, a fin de promover no sólo las economías americanas, sino también modificar las estructuras sociales, con el objetivo esencial de alcanzar una evolución general de las masas. En un planteo de gran interés en el continente que mereció la mayor atención de los técnicos. La participación de la banca central en la financiación de los programas de desarrollo está condicionada a sus propios recursos, a las probabilidades de las economías y al realismo de los planes, que no han de excederse de lo que prácticamente es posible alcanzar. Tamagna, experto bien conocido en el Continente, presentó un trabajo que trata con todo detenimiento estos aspectos, expresando que, en general, los bancos centrales han dependido de los controles selectivos o cualitativos para regularizar la dirección o la utilización del crédito con destino al desarrollo económico, habiendo sido limitada la eficiencia de tales políticas en el aspecto mone-

tario por la falta de apoyo y de oportunidad en la aplicación de los instrumentos generales. En conclusión, piensa que dicha acción bancaria selectiva hecha muchas veces sin tener en cuenta las condiciones del mercado y la influencia de los ahorros, han conducido a cooperar en grado importante en los procesos inflacionarios. Por tal motivo, resulta interesante que se haya presentado una explicación sobre el desarrollo económico sin inflación en Puerto Rico, del Sr. Estévez, del Banco Gubernamental para Puerto Rico de fomento, quien parte de la idea de que es posible financiar el desarrollo en aquellos países que han evolucionado hacia la industria si ésta produce en exceso sobre las necesidades del mercado interno, pasando a la exposición de exportadores, con lo que se procuran las divisas necesarias para el desarrollo mediante las ventas a mercados extranjeros.

Sostiene el autor que mediante el ingreso o para el ingreso de capitales extranjeros no basta la estabilidad política y monetaria sino que deben agregarse estímulos comerciales, como sería un suficiente margen utilitario superior a la rentabilidad ordinaria en los países de origen de los capitales; sin embargo, la experiencia de Puerto Rico en esta materia no puede ser generalizada para aconsejar su aplicación a otros países de América Latina porque para alcanzar éxitos tan contados con cerca de 1500 millones de dólares para las inversiones públicas y para la construcción de viviendas correspondientes a éste último concepto trescientos millones provenientes de la utilización interna de programas del Gobierno Federal de los Estados Unidos, a cuyo país Puerto Rico está vinculado políticamente como estado autónomo.

Tan importante contribución ha permitido introducir sustanciales modificaciones en la estructura social en sus diversos "Salud, educación, hábitos, cos -

tumbres y actitudes de la masa de la población", que han determinado una mayor productividad. La mejor lección del trabajo de Estévez es la confirmación de la idea ya conocida en la materia de que sólo son eficaces tales planes de desarrollo cuando penetran en la totalidad de la población, en una verdadera impregnación por la enorme magnitud de su dimensión, sin lo cual se producirían filtraciones que eliminarían los resultados. La importancia de la ayuda extranjera Latina fué estudiada por Sommons de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, quien analiza estadísticas de once países relacionados ingresos per cápita con otros índices esenciales llegando a la conclusión de que el crecimiento económico es el resultado de un complejo interrelacionado con una variedad de fuerza donde tienen gran gravitación la previa existencia de capitales, que luego puede ser fortalecida por los ingresos de fuentes extranjeras, aunque del examen cuidadoso que hace de las estadísticas de los países tratados, que son los de mejor material informativo, no resulta que el ingreso de capital extranjero sea el factor decisivo del desarrollo, sino sólo un elemento cooperante puesto que una "tasa satisfactoria de crecimiento puede ser alcanzada con un ingreso relativamente bajo de recursos extranjeros, si los otros factores son favorables".

Si bien esta conclusión es una regla general no discutible por su lógica y por su realismo, Rafael Pico, del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico hace una reseña del prodigioso desarrollo operado en su patria en los últimos veinte años, en cuyo lapso el país pasó de una economía de extrema pobreza a una posición progresista o diversificada, como uno de los índices de inversión de capitales tan amplios, por el apoyo de los Estados Unidos, explicando el autor que han sido atractivos interesantes para que se produjera tal corriente, la presencia de

una serie de requisitos que enumera: Estabilidad política; Igualdad de protección bajo las leyes comunes; Moneda y mercado común con los Estados Unidos; Extensión contributiva; Realización de intensos programas industriales; y de obras de bien público, todo lo cual no es absolutamente practicable con lo que se puede hacer en otros pueblos que no están tan estrechamente vinculados en lo político y en lo económico con el gran centro que constituyen los Estados Unidos.

Javier Márquez del CEMLA estudia el financiamiento de los gastos nacionales de inversión y alrededor de una disquisición sobre inversiones en el extranjero financiadas con divisas y gastos en moneda local también financiados desde el exterior, se plantea la conclusión de que el financiamiento externo de una inversión en el país, permitiría hacer frente a las consecuencias sobre las balanzas de pagos derivadas de "otras" inversiones (por encima del ahorro nacional) que quizás no podría pasar por los cauces del financiamiento internacional.

Con esta premisa básica se pregunta, si habiendo decidido el Banco Mundial que financiaría sólo proyectos sanos y nunca en divisas para pagos en moneda local, no se encargaría el Banco Interamericano del financiamiento en divisas de los costos de los mismos proyectos en la parte pagadera en moneda local, mientras que el Banco Mundial quedaría reservado en cuanto correspondiese a la aplicación de las divisas en los mercados proveedores. Aunque la idea pareciera de gran interés, no creemos que fuese practicable en atención a los grandes problemas que encara el Banco Mundial en zonas menos desarrolladas que las americanas y porque el Banco Interamericano a pesar de su juventud ha dado muestras de ir rápidamente a la realización de sus propios programas, que contemplan todos los planteos desde los acuerdos con todos los recaudos acostumbrados en la banca

tradicional hasta los préstamos otorgados con extrema liberalidad en la categoría de asistencia de administrar los recursos de los programas de la Alianza para el Progreso.

Finalmente, en el aspecto de las relaciones financieras internacionales, van de Mel, del Banco Mundial, estudia las experiencias de 19 países poco desarrollados en la década del 50 con relación al financiamiento de la inversión pública, y como sólo puede usar estadísticas de relativa significación relativas a países no absolutamente comparables, advierte que son parciales sus conclusiones y de ninguna manera podrán tenerse como válidas para ser usadas como recomendaciones definitivas para una política financiera. La experiencia general observada en los países estudiados, muestra la baja en los ahorros públicos como tendencias características con relación a los productos brutos nacionales, debido al aumento de los gastos ordinarios de los gobiernos en mayor importancia que los ingresos. La consecuencia de las inversiones públicas altas ha sido el déficit casi característico, y como sólo en muy pocos casos se pudo financiar con empréstitos internos, en la mayoría de los países ha existido el fenómeno inflatorio, que fué estimulado por la cooperación de los sistemas bancarios en el procedimiento de la creación de dinero bancario. El autor insiste en la idea ortodoxa de la desventaja del procedimiento del financiamiento de las inversiones en gran escala por medio del déficit, agregando que dicho fenómeno debería ser corregido explorando al máximo las oportunidades de obtener mayores ahorros privados internos para aplicar en favor del sector público.

La idea del justo grado de liquidez para las inversiones bancarias, evoluciona progresivamente hacia un límite dado por el criterio moderno de un razona-

ble grado de liquidez como requisito típico de los activos bancarios lo que ha sido posible, especialmente, por la ausencia de las convertibilidades automáticas y por la organización moderna de sistemas bancarios basados en el planteo de las monedas dirigidas. Ese fué el pensamiento de banqueros brasileños en la anterior Conferencia de Técnicos de Bancos Centrales reunida en Bogotá; nuevamente se actualizó en esta oportunidad la misma preocupación por banqueros brasileños. Da Rocha e Silva y Freijo Bhering son los autores de la colaboración, presentada con el patrocinio del Banco do Brasil. Los bancos canalizan los ahorros flotantes. Deben arbitrarse soluciones para que también recojan los capitales a medio y a largo plazo, a fin de que los recursos de la colectividad puedan ser convenientemente aprovechados. Los bancos no pueden atender todas las necesidades de las empresas en sus períodos de expansión ni están en condiciones de ofrecer a los inversionistas condiciones que hagan atractivas las inversiones de ahorro. Es necesario organizar una banca de fomento que tendría la virtud de limitar las actividades paralelas y más onerosas de las sociedades financieras y de inversión que evolucionan con relativa independencia y escaso o nulo control. En cambio, una banca de fomento quedaría sujeta a las inspecciones y al contralor de las autoridades monetarias.

La solución se encontraría si se autorizara a dicha banca especializada a colocar bonos industriales y de amortizaciones que garantizaran el normal funcionamiento de los servicios.

Shirley Boskey, autora conocida entre nosotros por su estudio sobre Bancos de Fomento Industrial, publicado por CEMLA, agregó un estudio sobre las funciones de los bancos de fomento y luego de considerar de fuentes del capital creador que pueden canalizar tales instituciones, sus posibilidades y realizaciones, al

vincularse con grandes instituciones como el Banco Mundial o el Fondo de Préstamos para el Desarrollo de los Estados Unidos, analizar sus posibilidades, estimando que el problema de la industrialización no se resuelve sólo con la creación de bancos de fomento, debiendo cuidarse muy bien el campo en que han de actuar y su gobierno y administración con funcionarios responsables y experimentados, agregando que las posibilidades dependen "... también, de la adopción de políticas y programas gubernamentales que favorezcan la inversión del capital y crecimiento de la actividad industrial, que el banco está destinado a estimular".

Como experiencia práctica en materia, Bosch y Holben del Banco de Guatemala explica la forma cómo actúan los diversos organismos de fomento en su país, entendiendo que deberían estar organizados en sistema, como los demás bancos, para la ejecución de los programas. Es una buena contribución teórica, pero, sería aconsejable que los autores buscaran el camino más simple para que las aspiraciones alcancen a ser realidades. En los Estados Unidos también existen problemas de desarrollo por las diferentes regiones que integran un país tan vasto, las diferentes corrientes de capital y la costumbre ya generalizada de dirigir los ahorros a la inversa por la vía indirecta de las operaciones bursátiles y la participación de sociedades de inversión y financiación, que apoyan especialmente a la pequeña, a la mediana industria. Pero en tales problemas participa el Sistema de la Reserva Federal con la investigación, la acción de los diferentes distritos y la disciplina bancaria, para procurar remedios y descubrir oportunidades promisorias de desarrollo, combinando las determinaciones privadas con los programas locales de desarrollo.

† América Latina durante muchos años todavía será productora de artículos

agrícolas. Es evidente que en ciertos países debe preocupar cuanto pueden hacer los sistemas bancarios para financiar las explotaciones del campo, sin introducir perturbaciones en el mercado de dinero. Eduardo Lasso, del Fondo Monetario Internacional, estudia los problemas de la materia y las instituciones que cumplen a la atención del crédito agrario en Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Panamá donde existen métodos arcaicos en la explotación del suelo, inadecuada distribución del suelo o insuficiente irrigación crediticia. Sería interesante que en alguna próxima ocasión se ponga de manifiesto la acción bancaria argentina en la política crediticia del agro, con la enorme experiencia adquirida en operaciones esencialmente especializadas en la materia en más de medio siglo por el Banco de Argentina y los bancos de provincias de las regiones del cereal fino y de los ganados de alta refinación, que no sólo financian la producción, sino que se preocupan de convertir a los arrendatarios en propietarios, mejorar las poblaciones y mejoras, mecanizar, hacer fomento integral, introducir producciones subsidiarias y complementarias, todo al servicio de una economía agraria altamente evolucionada en las tierras más ricas del globo. Evidentemente el planteo del caso argentino, junto con el uruguayo, es de verdadera excepción. Por eso no debe llamar la atención que en América Latina existe una preocupación tan grande en los aspectos de radicación agraria de trabajadores, por la modernización de las técnicas y por la instauración de una justiciera reforma agraria. México es el país que recogió la experiencia más dolorosa en este aspecto, cuando hace medio siglo basó toda la transformación de su economía en una reforma agraria exclusiva, de la que luego salió, integrándola con planos de industrialización.

↓
Es, desde entonces, que se han producido fundamentales transformaciones

en el pensamiento, en la economía y en las políticas gubernamentales, existiendo en la actualidad criterios más acabados para transformar las estructuras económicas y sociales de los pueblos. Maza Zabala estudia los aspectos financieros de la reforma agraria en Venezuela y enfoca bien el problema cuando dice que la "Reforma Agraria" (así con mayúscula) es sólo un capítulo especial del desarrollo económico de Venezuela, país que tiene grandes adelantos en otros aspectos, y, en cambio, un atraso evidente en todo cuanto se relacione con la agricultura. El autor desarrolla ideas dirigidas a alcanzar una expansión equilibrada de los diversos sectores sin producir estrangulamientos que puedan perjudicar la armonía económica general.

En resumen, en esta Conferencia la sección destinada a tratar los problemas de desarrollo y Banco en América, ha demostrado claramente la preocupación de los pueblos no desarrollados en obtener financiamiento adecuado mediante la movilización, tanto de los recursos del ahorro nacional como del internacional,

En el fondo, se mira a aprovechar bien la tierra y los recursos naturales, distribuir equitativamente, hacer el fomento de la industria y alcanzar una más racional estructura de la pirámide social.

Desarrollo y estabilidad monetaria. El Dr. Raúl Prebisch fué invitado especialmente a la Reunión de Técnicos de Bancos Centrales de Guatemala y aportó un fundamental estudio, que se publicó en el Boletín de la CEPAL, Vol. VI, No. 1, y en numerosas revistas técnicas aportando un sólido estudio, de gran interés teórico y práctico para los países de América Latina, que sufren presiones estructurales y sociales, derivadas en muchos casos de la aplicación de terapéuticas ortodoxas, que han sido pensadas para la economía y madura y no para países que evo-

lucionan así el desarrollo. Entiende Prebisch que para la América Latina no es procedente la tesis tan corriente de que la inflación sólo se debe al desorden financiero y a la incontinencia monetaria y que deben aspirar gran preocupación las corrientes de pensamientos que buscan la estabilización como medio de frenar la inflación, porque tal camino puede alcanzarse aquel objetivo "a expensas del descenso del ingreso global, de su estancamiento o del debilitamiento del ritmo de desarrollo", con graves consecuencias sobre las masas populares que si bien sufren su impacto son ajenas en la creación y en la propagación del fenómeno.

El desarrollo económico de un país periférico depende de sus exportaciones, cuyas fluctuaciones repercuten sobre las economías internas. Las mayores exportaciones cuando se producen, dilatan las importaciones; pero, en cambio, en el descenso no pueden mantenerse las importaciones en las cifras anteriormente alcanzadas ni su nivel de ingresos, despertándose entonces las fuerzas inflacionarias, siempre latentes en una economía latinoamericana.

En un país periférico no puede obtenerse por las políticas anticíclicas lisa y llanamente, por sus consecuencias monetarias sin tener presente que la corrección de la vulnerabilidad de origen extranjero es en América Latina más un problema estructural que cíclico. Luego de analizar la insuficiencia de ahorro y la misma debilidad de los bancos centrales para controlar las fuerzas inflacionarias, explica que las transformaciones estructurales producidas por el desarrollo, provocan movimientos regresivos como resultado del costo de sustitución de importaciones, del encarecimiento de los productos agrícolas y del aumento de los gastos fiscales que inciden sobre los consumos populares. En tan corta línea no

es posible hacer un acabado resumen del denso trabajo del Profesor Prebisch, pero no pueden dejarse de transcribir estas ideas fundamentales: "Con el desarrollo económico regular e intenso de la economía se podrá oponer el máximo de resistencia contra esas fuerzas inflacionarias y sustentar sobre bases sólidas -que hoy no se tienen- la política de estabilidad monetaria como parte integrante de la política de desarrollo económico".

En América Latina existe la alternativa de optar por la estabilidad monetaria y apagar toda perspectiva de desarrollo económico; o bien, contrarrestar los efectos perniciosos de las reducciones de las explotaciones con las importaciones. Es pues, necesario sustituir las importaciones para atemperar la influencia de los crecimientos de la población y de niveles de ingresos. Hace notar el autor que las importaciones se han venido limitando a materias primas, bienes intermedios indispensables para mantener la actividad económica y algunos bienes de capital, con artículos de consumo indispensables, haciendo sumamente rígida la situación, puesto que apenas infladas las economías internas por cualquier desajuste depresivo, como la menor capacidad de importación, la persecución sobre la producción ofrece un gran impacto. Su idea es que "consideraciones de economicidad debieran llevarnos nuevamente a importar una vasta gama de productos determinados de consumo cuya protección sustitutiva resulta menos económica que la de otros bienes, con lo cual se podrá mejorar o recuperar el margen comprimible de importaciones, condición esencial de la flexibilidad anticíclica".

América Latina ha descuidado escrupulosamente las políticas de importaciones, pero ha descuidado las exportaciones porque la preocupación ha sido estimular las industrias nacientes o en marcha, pero con evidente omisión del planteo de

los problemas de exportación y de sus mercados tradicionales o potenciales sin que las normas que anteriormente regían sobre los cambios múltiples, fueran reemplazadas con eficiencia por las reglas ortodoxas, trazadas, de manera general, para todas las terapéuticas por el Fondo Monetario Internacional.

Las fluctuaciones del comercio exterior producen un serio impacto sobre las economías nacionales de América Latina. La expansión de los negocios alienta nuevas inversiones; produce una dilatación del ingreso global, hace necesario que los bancos amplíen los márgenes de créditos, provocando en consecuencia mayores importaciones por la abundancia de medios de pagos y por los requerimientos de una economía en ascenso.

En cambio, cuando se produce el proceso inverso, se percibe de inmediato el fenómeno monetario por las menores exportaciones, con el agrado de problemas del deterioro en los términos del intercambio. Disminuye la demanda interna, las ganancias se reducen y aparece la desocupación; esta situación de pesadez restringe los ingresos del Estado, pero, en cambio, los gastos y las inversiones públicas se mantienen por inercia. El sistema bancario está al servicio de los requerimientos de las empresas, sobre todo, para las importaciones, de la Tesorería Fiscal para mantener de la caja. La inflación así propagada, compensan los efectos evitando la reducción de las importaciones y manteniendo la actividad de algunos actores, produciendo desajustes de las pirámides sociales y de los ingresos. Las clases sociales bajas deben reducir sus gastos y las altas tienen mayores recursos. Generalmente aparece una nueva oligarquía. La fricción no puede ser salvada con el auxilio del oxígeno provisto por los bancos en un proceso inflacionario. Es preciso superar los desajustes con procedimientos que actúen sobre la composición del balance de

pagos y sobre el trabajo nacional: mayor productividad, un esfuerzo del ahorro nacional que debe canalizarse a la producción; y el necesario auxilio de los capitales extranjeros, que es el ingrediente complementario de todo desarrollo.

La recomendación de la devaluación de la moneda preconizada por los ortodoxos para solucionar los procesos inflacionarios, puede ser de aplicación en una situación de simple desvío de los equilibrios, pero en ningún caso cuando se trate de los fenómenos de estructura, como los planteados en el desarrollo de América Latina, originados por haberse producido un mayor ingreso de los que habría permitido las exportaciones con influencia de los precios que han subido, aumentos en los costos y suba en las remuneraciones. Es, que la idea de las soluciones automáticas del patrón oro y de sus reglas de juego, ya no son aplicables. En su vigencia un gran centro financiero que era Londres, un continente europeo, el desarrollo, con las válvulas de escape para los excedentes de población y de recursos, de la América Latina, productora de materias primas y campo fecundo para los brazos que se quisieran agregar; del Africa, continente de conquista, y de Asia, con países milenarios para dominar. Existía una plasticidad que facilitaba un equilibrio en compras y ventas y en el movimiento de capitales, planteo que ahora no se reproduce, porque las condiciones del mundo y la psicología de las masas han variado después de dos grandes guerras y de profundas crisis económicas y políticas y civilización. Hay un nuevo líder monetario, al haberse trasladado el centro de Londres a Nueva York, que no ha contemplado la posibilidad y la necesidad de hacer compras en el exterior, que era costumbre rutinaria en el sabio planteo inglés. Entonces se podía hablar de una estabilidad monetaria, que en la actualidad es incompatible con la actividad económica si descienden las exportaciones de algún

país, la estabilidad produciría la depresión debiendo encararse políticas con medios más complejos que el simple juego de las reglas del patrón oro: variar la composición de las importaciones, lograr máximos de ocupación, alcanzar altas exportaciones. Sobre todo es preciso mantener y agrandar las exportaciones. Si, por falta de recursos provenientes de ventas al exterior, se buscasen por otros caminos la estabilidad monetaria, se iría al estancamiento y a la depresión.

Los países de América Latina necesita ejecutar políticas de desarrollo para alcanzar el crecimiento y hacer participar a todos los grupos sociales en el trabajo nacional, como medios para lograr una elevación general de todas las estructuras, la armonía de las clases y la estabilidad política.

En ese proceso ha de contemplarse un complejo de fricciones y de problemas costo de sustitución de importaciones; encarecimiento de productos agrícolas; deterioros de los precios del intercambio; así como las tensiones internas en costos y en precios, desajustes en los diversos grupos sociales y aparición de nuevas figuras en las clases dominantes.

El desarrollo americano no tiene un precedente en la Revolución Industrial europea. En Europa se operó una lenta transformación del taller familiar convertidos en fábricas; de estas a la empresa organizada como sociedad anónima, para llegar finalmente a consorcios ultrapoderosos con el taylorismo, la aplicación de la electricidad y la misma "revolución de los directores", la fuerza gerencial, en una progresiva evolución donde el esfuerzo del trabajo y del capital, si bien estuvo regada por los dolores y las penurias que pinta tan magistralmente Dickens, pudo ser fomentada por el "ahorro de ayer" que estaba desaprovechada; mientras que de otra manera América todo lo tiene que hacer violentamente:

- Modificar los regímenes de tierra y de producción.
- Implantar la industria.
- Evitar los desempleos y los malestares sociales.
- Buscar un equilibrio dinámico que asegure el trabajo nacional y la capitalización, con adaptaciones mediante los cambios en las importaciones y las exportaciones.
- Atender las correspondientes transformaciones sociales y estructurales.
- Hacer que todo se produzca sin fricciones.

Tal equilibrio dinámico y la necesaria transformación estructural no puede descansar sólo en la política monetaria sino en un conjunto de medios de acción, relacionados con la política impositiva, el estímulo de las inversiones, la promoción de la capitalización, el arraigo y la elevación de las masas, la reducción de los costos y el mejoramiento de los índices de productividad.

En América Latina todo el proceso si no es instantáneo, por lo menos no admite dilaciones, y al contrario de Europa, en su momento, América no tiene "ahorro de ayer", ni tampoco "ahorro de hoy", para fecundarlo. Carece de suficientes capitales, por lo que debe contar con aportes internacionales, trabajar con programas cuidadosamente elaborados y suavizar las fricciones que necesariamente deberán admitirse en los reajustes sociales.

Los caminos de América son difíciles. No pueden buscarse medidas de absoluta ortodoxia monetaria, porque sus políticas deben mirar el desarrollo, procurando los equilibrios necesarios en cada oportunidad de reajustes. Tampoco pueden aplicarse procedimientos inflacionarios francos para mantener los requerimientos dramáticos de liquidez de las plazas internas, que los empre-

sarios presentaran cada vez con más apremio ni las presiones salariales por los altos costos de la vida.

Se trata de un problema de hierro. La ortodoxia escrita llevaría al estancamiento y suprimiría el desarrollo en América con la perspectiva de un despertar de conciencia de las grandes masas sumergidas, mirando la solución de la revolución social, como ya se ha insinuado en algunas partes.

Por otro lado, si vamos camino a la inflación franca por el deterioro progresivo y la destrucción de la clase media y las fuerzas conservadoras de la sociedad, podrá llegarse a la disolución social, apagando los estímulos de trabajo y disciplina social requeridos por una democracia en marcha.

El profesor Prebisch lo dice en muy pocas palabras que conviene transcribir:

"Asegúrese el equilibrio dinámico mediante transformaciones de la estructura económica y social y habremos dado firme apoyo a la política de estabilidad monetaria, política, por lo demás indispensable al desarrollo regular de la economía. Establecido el equilibrio estructural gracias a una vigorosa política de desarrollo, la política monetaria podrá cumplir eficazmente su papel de corregir las desviaciones de ese equilibrio. Y los instrumentos de la ortodoxia monetaria podrán ser entonces muy útiles, aunque no suficientes, para restablecer el equilibrio exterior e interno".

El desarrollo así alcanzado traerá la madurez política, tan necesaria en esta América de tan profunda y arraigada fe democrática y tan vacilante en la práctica de sus normas.

Requisitos de orden político para lograr el desarrollo económico. Esta es

una simple recapitulación, como final de clase, para resumir tan larga exposición. Las condiciones básicas serían:

- 1-Cierto grado de continuidad y estabilidad en la organización de la sociedad.
- 1-Un sistema definido para ponerse de acuerdo sobre los objetivos.
- 3-Cierta descentralización administrativa.
- 4-Capacidad administrativa enfocada sobre los objetivos del desarrollo económico.
- 5-Capacidad para asegurar la formación de capitales necesarios para las financiaciones, con adecuados regímenes impositivos, incentivos.
- 6-Madurez política del plan: discusión amplia de los objetivos; interrelación de todos los sectores económicos en su ejecución; oportunidades para el esfuerzo de la iniciativa, el riesgo del capital; formación de dirigentes; elevación de los niveles de vida rural y urbanos, acercando sus diferencias. Estímulo de la confianza.

Hay que admitir una revolución de este decenio, frente a la explosión demográfica, las aspiraciones en aumento de las masas por una vida mejor, la esperanza del bienestar general, el desarrollo económico, todo en la convivencia de los pueblos en armonía y paz.

Debe buscarse el camino pacífico de los planes de desarrollo, descartando cualquier idea anacrónica o algunos procedimientos anárquicos que podría conducir a la ruina de una civilización.

c) LOS BANCOS CENTRALES Y SUS FUNCIONES.

El desarrollo económico puede ser promovido por fuerzas autónomas y procesos espontáneos de crecimiento y diversificación, a base de la movilización de los recursos nacionales y de la adquisición de capital extranjero; o puede ser el resultado de políticas y acciones destinadas a iniciar o acelerar tales procesos, dirigiendo hacia objetivos específicos los recursos existentes y los nuevamente obtenidos, ya sean del país o procedan del exterior.

Desde un punto de vista histórico, el primero de estos procesos se produjo durante la revolución industrial acaecida en el occidente europeo en el siglo XVII y al erigirse en el XX Estados Unidos como principal centro productor del mundo; la otra forma de desarrollo tuvo lugar en Japón, a finales del siglo pasado, y ha llegado a ser tema dominante en los países latinoamericanos y en otros que pasaron a la fase de desarrollo en la centuria presente.

En su concepción moderna, el desarrollo abarca todos los aspectos económicos, sociales y financieros de la colectividad. En términos económicos, no sólo persigue la expansión de la capacidad productiva, sino que tiende a que la producción pase a niveles más elevados: del cultivo de la tierra a la transformación de productos básicos, y de la artesanía y fabricación en pequeña escala de lo necesario para satisfacer las necesidades cotidianas, hasta la manufactura industrial de artículos y bienes de capital. En el orden social, el desarrollo económico trae consigo cambios en la fuerza laborante, al capacitarse ésta cada vez más, adquiriendo una especialización determinada; en suma, al transformarse los peones del campo en obreros industriales. Ello produce el efecto de invertir la tradicional im-

portancia de las zonas rurales en comparación con los centros urbanos y dar el status de casta, que antes estaba reservado a la burguesía, el clero y el ejército, a las élites administrativas, técnicas y burocráticas recién nacidas.

Vista del lado financiero, tal transformación se refleja en una estructura variable de distribución del ingreso, hábitos de ahorro y métodos de inversión. El desarrollo económico, sobre todo cuando se lleva a cabo por procedimientos acelerados, requiere a la vez un incremento en la tasa del ahorro y una modificación de las formas de ahorrar; pasándose de los tradicionales ahorros de la familia en bienes "de prestigio" (joyas, tierras, residencias) a los ahorros difundidos en títulos anónimos de la deuda, por intermedio de instituciones financieras y en forma de depósitos, bonos y acciones. Los nuevos métodos de captación de fondos para encauzarlos hacia actividades productivas reflejan, en el campo financiero los procesos por los cuales, en el orden económico, se hace acopio de recursos físicos y se les destina a promover la expansión. La movilización del ahorro en todas sus formas y la consecución de un equilibrio entre los recursos financieros disponibles y las necesidades de inversión, constituyen esencialmente la tarea principal de los bancos centrales en los países en proceso de desarrollo.

Como órganos que son de la política monetaria, e intermediarios en el campo financiero entre el sector público y las entidades privadas, la contribución de los bancos centrales al desarrollo económico puede considerarse en tres aspectos, a saber:

1* - la influencia que ejercen, sobre la formación y disponibilidad del ahorro, las políticas y medidas que tienen por objeto mantener la estabilidad monetaria y afirmar la confianza en la moneda nacional.

2* - el efecto que la regulación del crédito y la supervisión de las

instituciones financieras -sea con fines "monetarios" o por motivos de "solvencia bancaria" producen cuando se trata de distribuir fondos por sectores, actividades y transacciones, y

3*- la forma en que la organización financiera existente puede reaccionar ante la política y la dirección de las autoridades, desarrollando nuevas clases de instituciones y prácticas ajenas a su control, y la actitud que puedan asumir las autoridades en vista de la evolución del mercado.

Sin tomar en cuenta el papel tradicional y fundamental que corresponde a los métodos e instrumentos de los bancos centrales en cuanto a la política monetaria, en general, cabe analizar, desde el punto de vista del desarrollo económico el valor relativo de dichas instituciones por la eficacia de sus funciones cuando se trata de dirigir la distribución del crédito y de promover el establecimiento, en alguna forma, de un mercado de dinero y de capital. No podría hacerse una evaluación del proceder de los bancos centrales en estos campos sin tener en cuenta su compatibilidad con los objetivos del programa de desarrollo de sus respectivos gobiernos, con la estructura de la política monetaria de estos y su grado de influencia en el logro de una integración más estrecha entre los sectores públicos y privado de sus economías.

Inspección de Bancos. La inspección de los bancos se menciona algunas veces como uno de los instrumentos por medio de los cuales la política monetaria general puede hacerse más efectiva. Se arguye que los investigadores pueden ser más roletantes cuando la expansión crediticia es conveniente y más severos cuando la contracción general del crédito es de interés público. Se ha arguido, también, que los investigadores algunas veces propenden a reducir la eficacia de

la política crediticia. Se afirma que la presión ejercida por los inspectores para que se liquiden activos devaluados en ese momento, puede interferir con una política de expansión adoptada por las autoridades monetarias a la luz de las condiciones crediticias prevalecientes.

No es éste un problema fácil. Es cierto que si los inspectores son muy inteligentes y flexibles pueden contribuir, y de hecho contribuyen en cierta medida a la efectividad de la administración monetaria. En tiempos de expansión general excesiva pueden prevenir a los bancos contra la conexión excesivamente liberal de crédito y en tiempos de una peligrosa liquidación general pueden aconsejar a los bancos tener mayores consideraciones con sus prestatarios y recordar que las cotizaciones corrientes del mercado no siempre son buenos índices del valor intrínseco de los activos. Sin embargo, generalmente no debe esperarse gran cosa del apoyo que puedan dar los inspectores bancarios a la política monetaria general. La política monetaria no puede ser administrada eficazmente por un ejército de hombres entrenados primordialmente para descubrir violaciones a la ley y ver si los préstamos bancarios y las prácticas de inversión no son de tal naturaleza que pongan en peligro la seguridad de los depositantes. El intento de confiar en el buen juicio de los investigadores, que actuarían a la luz de las condiciones nacionales, exigiría de ellos decisiones que no se relacionan con sus responsabilidades fundamentales y para las que difícilmente puede esperarse que los capacite su entrenamiento y experiencia. Depender de los investigadores bancarios para el mantenimiento de la política general de crédito sería probablemente fútil, confuso y peligroso. Sin embargo, debe esperarse que los investigadores no secunden prácticas totalmente incompatibles con las políticas adoptadas por las autoridades monetarias.

Pueden ser útiles las directivas generales sobre el tratamiento de las distintas clases de préstamos e inversiones ideadas en forma tal que reduzcan la influencia de las cotizaciones del mercado en el avalúo de los activos. Se adoptó una medida de esta naturaleza, por ejemplo, en 1938, cuando las autoridades supervisoras acordaron adoptar una nueva clasificación de los préstamos, en lugar de la tradicional en "lentos", "dudosos" y "pérdidas". De acuerdo con el procedimiento entonces adoptado los préstamos cuyo pago parece asegurado no se clasifican y los otros préstamos se agrupan en categorías, según el grado de riesgo o posibilidad de pago. Las inversiones se clasifican en cuatro grupos según el grado de especulación que revisten y según la posibilidad de pago a su vencimiento. En cuanto a los bonos del Grupo I, ni las alzas ni las bajas se manifestarán en los informes de los inspectores, ni se tomarán en cuenta al computar el capital neto sano del banco. Esto significó un alejamiento de los precios corrientes del mercado como único criterio de valorar y redujo así la severidad de los avalúos de los investigadores cuando se estaba en el punto más bajo del ciclo. Podrán tomarse de vez en cuando otras medidas siguiendo estos lineamientos, pero es dudoso que, en el mejor de los casos pueda esperarse un gran apoyo para la política crediticia de una mejora en los procedimientos de inspección bancaria.

Las autoridades monetarias intentaron a veces influir en el desarrollo bancario mediante amonestaciones y por medio de presiones directas para que se hiciesen liquidaciones. Sin embargo, la experiencia enseña que estos métodos generalmente no son efectivos y pueden ser peligrosos. La inspección y la política bancaria tienen por objeto evitarle a los bancos prácticas inconvenientes y el mantenimiento de condiciones bancarias sanas. Sus métodos se aplican princi-

palmente a través de los bancos individuales. La política monetaria debe ser el sistema bancario, como un todo y no los bancos individuales mediante el uso de los instrumentos generales de dirección monetaria o para influir en el volumen y el costo de dinero mediante métodos de "salubridad" bancaria, probablemente creen confusión y frustración. Ambas esferas de responsabilidad de las autoridades ganan en eficacia con una distinción clara entre política bancaria y política monetaria. Este libro se dedica casi por completo a la última.

SERVICIO DE "INTELIGENCIA" ECONOMICA.

Tras el empleo de los instrumentos de la política del Sistema se encuentra su servicio de "inteligencia" económica, en cuyo trabajo se basa la formulación de políticas efectivas. La "inteligencia" es un servicio prestado por el personal correspondiente a las autoridades que formulan la política del Sistema de la Reserva Federal y también es un servicio que presta el Sistema al público. Este último servicio es hasta cierto punto un derivado del primero, aunque tiene una importancia mucho mayor que la de un subproducto, -pues un servicio de "inteligencia" bueno capacita a los autores de la política no sólo para tener a la vista las bases para tomar las decisiones corrientes, sino también para explicar las razones de estas decisiones al público. A su vez la comprensión de la política monetaria por el público contribuye a crear un clima propicio para hacer esta política más efectiva. Además de ello la "inteligencia" económica suministra a muchos grupos económicos y políticos material que les es útil en sus propias empresas. A través de los años, el servicio de "inteligencia" económica del Sistema de la Reserva Federal ha hecho una gran contribución a la política económica racional, ofi-

cial o privada, de Estados Unidos.

La dependencia de las autoridades monetarias respecto a la información económica fué reconocida ya desde que se hacían los trabajos preparatorios después de la promulgación de la Ley de la Reserva Federal de 1913, aún antes de la Organización del Sistema en el transcurso del año siguiente. Fue plenamente apreciada por el primer secretario de la Junta (un economista con gran experiencia), H. Parker Willis y por Adolph C. Miller, economista profesional que sirvió en la Junta desde 1914, hasta 1936. Las estadísticas bancarias se organizaron desde los primeros tiempos del Sistema sobre semanales, mensuales y trimestrales. Más tarde se prepararon cifras sobre pagos de cheques por medio de utilización, por primera vez, de informes sobre débitos de las cuentas de cheques que son más completos que los informes sobre compensaciones bancarias de las que se ha dispuesto por muchos años.

Sin embargo, el Sistema no se contentaba solo con los datos bancarios y pronto comenzó a elaborar otros datos económicos. Uno de los primeros fue la información sobre comercio al menudeo y existencia, que arroja luz sobre el movimiento de bienes hacia los consumidores. Uno de los primeros e importantes adelantos fue la construcción en 1922 de un índice de la producción industrial que muestra la marcha de la actividad industrial en términos físicos y en términos notarios. La Junta fue el primer organismo que entró en estos campos. La Junta ha continuado reuniendo y compilando información sobre producción y comercio. Es esencial para comprender la evolución económica.

Con la llegada de Walter W. Stewart a la Junta como Director de Investigaciones en 1922, la labor de inteligencia económica se artículo mejor y a él se

debe más que a cualquiera otra persona, un mayor reconocimiento de la importancia de los datos económicos para el funcionamiento del Sistema. Stewart tendió el puente entre el estudio de la economía y la política de banca central. Más tarde pudo hacer lo mismo para el Banco de Inglaterra. Stewart sólo permaneció tres años en el Sistema, pero sentó los cimientos sobre los que se erigió después la estructura actual de la labor económica del sistema. Durante dos décadas después del retiro de Stewart, el autor tuvo el honor de continuar su trabajo en compañía de Carl E. Parry Woodlief, Thomas, Winfield W. Riefler, y otros muchos colegas competentes. A través de los años, a medida que los problemas se desarrollaban durante períodos de auge y de depresión de los años veintes y treintas, y durante la guerra y desasosegada paz de los años cuarenta, la labor económica del Sistema se amplió, sus instrumentos se perfeccionaron y se acrecentó constantemente la dependencia de los cuerpos encargados de formular la política respecto al análisis económico.

El personal de "inteligencia" económica actúa en cada uno de los Bancos de la Reserva Federal en escala más o menos grande, según cada Banco particular. El grado de aceptación de esta labor como parte importante de las operaciones del Banco de la Reserva Federal queda indicado por el hecho de que en casi todos los Bancos esta tarea está dirigida por un vicepresidente. En la banca (que es extremadamente celosa para conferir títulos oficiales) esta es una medida significativa de la estimación cada vez mayor que tienen las autoridades de la Reserva Federal por las labores económicas.

Los Bancos de la Reserva, además de satisfacer la necesidad de datos económicos de sus propios funcionarios, directores y público local, sirven como agen-

tes de campo a la Junta de Washington al coleccionarle información económica. La duplicación de esfuerzos se evita por medio de consultas entre todos los comités del Sistema, que a su vez sirven como instrumento de cooperación para elaborar los programas y las recomendaciones. Las dificultades tradicionales que perturbaban las relaciones entre las autoridades centrales y regionales han desaparecido en gran parte. Los economistas de la Junta y de los Bancos sirven como consejeros expertos al Comité Federal de Mercado Abierto y presentan sus puntos de vista y sus interpretaciones a los autores de la política del Sistema.

La labor de "inteligencia económica" de la Junta se divide en tres líneas generales de actividad:

I - Investigación básica, que incluye la compilación de datos y el análisis de los sucesos diarios de importancia, e investigaciones exploratorias de proyectos destinados a obtener nuevas informaciones e idear nuevos métodos.

II - Investigación funcional que incluye: la preparación de estudios especiales e informes para la Junta, para el Comité de Mercado Abierto, y para el Consejo Nacional Consultivo, sobre Problemas Monetarios Nacionales e Internacionales (National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems); trabajos sobre legislación y reglamentación; actividades para coordinar las labores de investigación de los Bancos de la Reserva Federal con las de la Junta; y trabajo con otros departamentos y organismos tanto del interior como extranjeros. En años recientes el Sistema ha sido requerido, con una frecuencia cada vez mayor, para proporcionar consejo e información a países extranjeros deseados de establecer o de reorganizar instituciones de banca central. Este servicio

no sólo pone a disposición de otros países la experiencia del Sistema de la Reserva Federal, sino también da al Sistema un conocimiento profundo de la clase de problemas que confrontan las autoridades monetarias en otras partes.

III - Información al público y labor educativa, que incluye la preparación de datos estadísticos, informes, artículos, discursos, etc., para hacer la información asequible al público y para poder cambiar impresiones con éste.

Estas actividades se orientan a dar al público una mejor comprensión de las responsabilidades, operaciones y política del Sistema, así como el funcionamiento de la economía.

Entre los campos de estudio que ha abarcado, en los últimos años la labor de investigación del Sistema acerca de los acontecimientos actuales importantes, pueden mencionarse los siguientes:

- 1) Factores críticos de las perspectivas económicas actuales.
- 2) Políticas monetarias y crediticias adecuadas a la situación presente.
- 3) Administración de la deuda pública con referencia especial a los problemas monetarias.
- 4) Areas crediticias especiales que presentan amenazas potenciales a la economía.
- 5) Funcionamiento de las instituciones financieras.
- 6) Políticas o programas de Estados Unidos y de otros países, a fin de promover condiciones de mayor estabilidad en las finanzas y comercio internacionales.

En el campo de la investigación exploratoria pueden mencionarse las siguientes:

- 1) Desarrollo y mejoramiento de los instrumentos de control crediticio (tanto generales como selectivos) para solucionar los problemas post-bélicos de la

administración monetaria.

2) Estudios periodísticos de las finanzas de los consumidores. Estos estudios proporcionan información sobre los hábitos de ahorro, módulos de créditos y activos y líquidos de los consumidores, sobre sus planes de comprar casas y otros bienes durables y respecto a cambios corrientes en la posición financiera de los consumidores. Esta información recogida de modo empírico por el sistema de muestreo, ayuda a apreciar las fuerzas inflacionarias y deflacionarias y a formar un juicio sobre la demanda futura de los consumidores, planes de ahorro y fondos disponibles para la formación de capital. Este es un nuevo método de aprovechar los datos económicos que todavía no han sido probados suficientemente. Sin embargo, promete ser un servicio fundamental no sólo para las autoridades monetarias, sino también para otros organismos gubernamentales y privados.

3) Copilación de estadísticas sobre flujos monetarios entre los principales sectores de la economía. El objeto de este estudio es obtener medidas más completas del movimiento de los fondos a través de cauces financieros y del grado en que participan en tales movimientos los bancos y las autoridades monetarias federales. También trata de proporcionar un cuadro de las relaciones entre: a) Los movimientos de fondos a través de los conductos financieros; b) operaciones fiscales y c) cambios en la actividad económica y del nivel del producto nacional bruto. Este estudio se emprendió en cooperación con la Oficina Nacional de Investigación Económica y el Comité de Desarrollo Económico (National Bureau Of Economic Research and the Comunittee for Economic Development). Fue de hecho uno de los estudios al que el finado Wesley C. Mitchéll concedió gran importancia como una fase de su estudio de los ciclos económicos. El trabajo fundamental

de este proyecto fue hecho para las organizaciones que lo patrocinaron por el profesor Morris A. Copeland, ahora en la Universidad de Cornell.

4) Mejora de las estadísticas crediticias. Se están reuniendo nuevas series estadísticas históricas (según la clase de bancos y estados donde operan), de los principales activos y pasivos de todos los bancos de Estados Unidos. Se hacen esfuerzos para mejorar la extensión y la fidelidad de las estadísticas en áreas crediticias especiales que incluyen el crédito de consumo y las hipotecas sobre casas. La labor del Sistema en relación con las hipotecas de casas supone la cooperación de otros muchos organismos que reúnen estadísticas hipotecarias así como otras investigaciones especiales del Sistema.

Se ha evitado en gran parte la duplicación del trabajo entre los servicios económicos de la Reserva Federal y de los otros organismos gubernamentales y privados. Esto se hace mediante consultas frecuentes de comités conjuntos y por medios de relaciones y contactos personales estrechos. Siempre que otro organismo está equipado y desea hacerse cargo del trabajo, la política del personal económico de la Junta consisten en evitar la recopilación directa de los datos económicos. Sus datos directos se refieren principalmente a sus asuntos bancarios y monetarios. La reducción al mínimo de la duplicación se ha logrado, aunque ciertos traslapes son inevitables y necesarios para hacer frente a necesidades especiales y a las diferentes de grado que resultan de las diferencias en las responsabilidades públicas de los distintos organismos.

La investigación constante del mejoramiento en técnica y en amplitud es un aspecto importante de la labor. Esto es esencial para el mantenimiento de un servicio económico efectivo en un mundo cambiante. Por esta razón la labor debe

ser hecha por estudiantes libres de inhibiciones a quienes se da una oportunidad para seguir huellas con la esperanza de obtener resultados valiosos.

Habr  siempre cierto desperdicio de energías siguiendo este método, pero es la única manera de lograr algún progreso. La investigación de lo que a primera vista parecen ser callejones sin salida a menudo ha resultado en la apertura de anchas avenidas que conducen a la compresión de los fenómenos económicos. De hecho, es lamentable que la constante presión del trabajo diario hace cada vez más difícil al personal económico del Sistema realizar suficientemente trabajo exploratorio.

Los miembros del personal est n constantemente expuestos a dos peligros. Uno es el de quedar esclavizado a métodos pre-establecidos de pensamiento y de expresión, enredándose en las rutinas semánticas e intelectuales. Esto se remedia en parte mediante la rotación del personal y la infusión de nueva sangre. También podría ser conveniente establecer arreglos para intercambios de personal con el de departamentos de postgraduados universitarios. Un intercambio de rutinas semánticas podría dar como resultado un quebrantamiento de su potencia, en beneficio de todos los participantes.

Otro peligro, el más grave y artero, surge de las relaciones entre los economistas y los directores de la política, ya que estos son los superiores de aquellos. No es siempre fácil conservar intacta la integridad intelectual cuando el jefe desea material para apoyar sus conclusiones y no para ponerlas a prueba. No hay salvaguarda eficaz contra éste peligro. Es menos grave cuando los servicios de los economistas tienen gran demanda. La demanda de economistas es conveniente para lograr una "inteligencia" económica muy independiente y de alta ca-

lidad. Otra protección contra la servidumbre intelectual es el fomento de una tradición de independencia e integridad del servicio mismo de "inteligencia". Semejante tradición facilita al investigador mantenerse firme ante la presión oficial consciente o inconsciente. Produce también un cierto respeto por parte de las autoridades y hace que tal presión sea menos probable y menos persistente. Mucho se ha logrado en crear tal tradición entre los economistas del Sistema. Este es un factor importante que les ha hecho respetados y les ha dado influencia dentro del Sistema de la Reserva Federal y en todos los servicios gubernamentales, así como en los círculos financieros y económicos de Estados Unidos y del extranjero.

El Sistema de la Reserva Federal ha seguido siempre la política de proporcionar al público el material económico de que dispone. La Junta edita mensualmente el Federal Reserve Bulletin y los Bancos publican revistas económicas mensuales. También hay informes anuales, declaraciones de prensa, cuadernos de gráficas y estudios especiales. Los conductos que sirven para llevar los resultados de la labor de la "inteligencia" económica del Sistema hasta el público en general son estas publicaciones y también las conferencias, los discursos y las declaraciones que se hacen a los comités del Congreso. Esta labor ha contribuido mucho a la comprensión de los problemas monetarios por parte de estadistas, banqueros, dirigentes privados y a la estimación que el público tiene por el Sistema de la Reserva Federal.

La política de máxima publicidad del Sistema contrasta con la reticencia tradicional de otros muchos bancos centrales. Es una política admirable aunque algunas veces se ha exagerado. Para explicar en un momento dado sus moti -

vos para adoptar determinadas medidas, el Sistema se siente tentado a veces a embarcarse en una apreciación general de una serie de circunstancias y políticas que son ajenas a su campo de responsabilidad y competencia: El resultado puede ser desafortunado porque tales exposiciones pueden hacer más difícil para el Sistema la rectificación de su proceder, cuando los cambios en las condiciones monetarias que justifican una modificación de la política, no van acompañados por los cambios correspondientes de otros elementos de la situación, que se habían mencionado como una parte fundamental de la política original.

La Ley Bancaria de 1935 contiene una disposición que exige que se dé información pública y que resulta perjudicial; se prescribe, en efecto, que todas las medidas de política de la Junta y del Comité Federal de Mercado Abierto se publiquen anualmente como un registro de la política. Las razones que motivan las medidas y la forma de votar de los miembros deben incluirse en el informe de la Junta al Congreso. A primera vista esto parece ser un medio conveniente para lograr que el público confíe en las autoridades. Sin embargo en la práctica el registro ha sido, en el mejor de los casos, inocuo y a veces perjudicial. Los diferentes miembros de la Junta, toman las decisiones por razones distintas y es del todo imposible presentarlas convenientemente.

También la necesidad de dar razones y de divulgarlas, actúa algunas veces como freno de la acción. Como es más probable que el Sistema peque por demora y no por prisa, es lamentable tener un obstáculo adicional que salvar. Además el Sistema examina todas sus acciones y las razones que las motivan, en detalle y con la perspectiva adecuada tanto con las revistas mensuales como en los informes anuales, de modo que el requisito del registro de la política es su-

perfluo.

Sin embargo, debe subrayarse que en general, la política del Sistema respecto a publicidad es digna de admiración y constituye una de las características sobresalientes de su servicio en interés del público.

Desde que, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos comenzaron a asumir la iniciativa directa en la promoción y el financiamiento del desarrollo económico, han confiado esta misión a órganos nuevos y especializados, investidos de amplios poderes. Ateniéndonos al punto de vista institucional, el período post-bélico puede dividirse en dos fases. La primera, que abarca hasta mediada la década de los cincuenta, se caracterizó por la existencia de una organización promocional y financiera mixta, y durante todo ese período los bancos centrales observaron un papel pasivo, cumpliendo con la política nacional.

Mediada la década de los cincuenta se inicia la segunda fase, caracterizada por la separación entre las funciones planificadoras y de promoción y las de operación y financiamiento. Para los bancos centrales de América Latina, el principio de esta fase coincidió con el reconocimiento de la importancia de la estabilidad monetaria. Se señala dicho período por el hecho de que a los bancos centrales se les dió la oportunidad de participar en la formulación de las políticas y en el manejo de las operaciones relacionadas con el desarrollo económico.

Esta oportunidad, por supuesto, no está desprovista de riesgos para los bancos. Entraña, por lo pronto, el peligro de asociar el nombre y el prestigio del banco a programas que, por extenderse más allá de la disponibilidad de recursos físicos y humanos, podrían convertir las alzas graduales de precios en elevaciones en espiral, e incluso llevar tal vez a procesos de desinversión. Por otro lado

si un banco central se confinase en una actitud de "cómodo aislamiento", sin tomar en cuenta las aspiraciones populares ni los programas de gobierno, dejaría de desempeñar un papel y de ejercer una influencia de carácter moderador en la determinación del alcance y de la magnitud del programa de desarrollo. La experiencia demuestra, de manera general, que los bancos centrales no pueden eludir la responsabilidad última de sustentar con su propio crédito y los servicios conexos los programas de desarrollo dispuestos por los gobiernos.

En presencia de este problema, los bancos centrales de América Latina, no han titubeado en compartir con otros órganos la responsabilidad de formular, y en cierto modo, de ejecutar, las políticas nacionales de desarrollo. Su participación, desde luego, ha variado según los países, dependiendo de la posición relativa de los bancos centrales ante los gobiernos y los sistemas financieros respectivos y de la medida en que se necesitaba su capacidad técnica, al par que sus facultades y recursos financieros, para asegurar el éxito del programa. He aquí las tres manifestaciones en que, por lo general, y en grados diversos, se realiza la participación del banco central:

a) En principio, es función del banco central asesorar a los órganos de gobierno responsables de las políticas de desarrollo acerca de las limitaciones que la formación del ahorro nacional y el suministro del capital externo imponen a la magnitud y dirección de los programas económico y de inversión; así como le incumbe también llamar la atención de aquellos órganos sobre las medidas que puedan estimarse necesarias, en los campos crediticio y monetario, para mantener la estabilidad interna y externa de la moneda, según la orientación que se dé al desarrollo. Esta función les ha sido reconocida a los bancos centrales

en la mayoría de los países al incluirlos, durante las etapas de planeación, en comisiones a nivel presidencial o ministerial que tengan a su cargo la formulación general de las actividades conexas de los sectores público y privado, tanto económico como financiero.

*

3) PLANTEO DE POLITICA BANCARIA EN PAISES DESARRO -
LLADOS:

a) EXPERIENCIA EN EL MEDIODIA ITALIANO.

El aspecto a que se ha hecho referencia es uno de los más críticos de la dinámica de los bancos en el Mediodía. Para tratar estos aspectos, es conveniente recordar ciertas características del mundo económico meridional para extraer de ellos algunas consecuencias.

1) El Mediodía tiene todavía mucho de los rasgos propios de las áreas subdesarrolladas.

2) El Mediodía vive y se desarrolla en un estrecho contacto con las regiones más desarrolladas del centro y del Norte de Italia.

Como en todas las áreas atrasadas, también en el Mediodía el ahorro resulta inadecuado para sus necesidades de desarrollo. Revisando la historia de estos últimos años, es fácil advertir que ha sido ingente y continuo el flujo de capitales provenientes de las otras regiones hacia el Mediodía, sobre todo, a través de las intervenciones públicas y estatales. A esta falta estructural de ahorro se añade la gran propensión al atesoramiento; además en el sur, las empresas son de dimensiones relativamente limitadas; el sector agrario está muy desarrollado; faltan concentraciones industriales de grandes dimensiones y por lo tanto, las economías de gran escala son escasas.

Esto unido a la existencia de un proceso de desarrollo en curso, hace que la demanda de crédito se refiera en una cuota mayor que la normal para las zonas plenamente desarrolladas, a financiaciones a largo y mediano plazo (de

cualquier modo de capital fijo) así como a corto plazo por créditos de ejercicios y para la necesidad de capital circulante.

Otro aspecto de la situación del Mediodía que adquiere una particular relevancia desde el punto de vista bancario, es el hecho de que al ingreso per cápita en el Sur es inferior al ingreso medio de las otras regiones, y que también la relación entre el ahorro y el ingreso resulta comparativamente menor. No obstante, es necesario advertir a este respecto que las deficiencias relativas de los nuevos capitales disponibles en conjunto, vale decir, del ahorro disponible, no implica necesariamente que haya una diferencia de medios, en cada uno de los sectores del mercado de capitales esto es, en el sector de los ahorros destinados a la inversión a corto, mediano y largo plazo. Puede darse muy bien que una diferencia de capitales, en conjunto, coexista con un exceso de ofertas en un sector particular como podría ser, por ejemplo, el de los capitales a corto plazo, si la cuota de los capitales a corto plazo en la demanda de capitales, en conjunto, fuese en el sur netamente inferior a la cuota que se atribuye a estos en la oferta, considerada en su totalidad.

Además, a causa del menor ingreso per cápita de la menor concentración urbana, de la menor familiaridad del público en las funciones de los bancos, la recolección de los depósitos así como la distribución de los fondos en los mercados del dinero exige en el sur una acción más conveniente (el volumen de las otras operaciones que efectúan los bancos es menor que en el resto de Italia) determinando costos de gestión más elevados. Finalmente las empresas meridionales son, por lo común, de dimensiones demasiado modestas para recurrir directamente al mercado de capitales.

Y esto junto con la gran necesidad de financiaciones a largo plazo, aumenta la presión sobre los bancos de crédito ordinarios para las erogaciones de facilidades crediticias, que, aún cuando adoptan la forma de crédito a corto plazo, esconden su verdadera sustancia de inmovilizaciones a largo plazo.

Un banco de crédito ordinario que opere preferentemente en una zona subdesarrollada en una fase de rápido desarrollo, está destinado, por lo tanto, a sentir los efectos del mayor costo de una recolección muy difusa y fraccionaria, por una parte y por otra, los efectos de la necesidad de erogar parte de los créditos a corto plazo, no para una normal financiación del capital circulante de las empresas, sino para algo así como una refinanciación de operaciones de montos elevados a largo plazo, lo que supone una cuota de riesgo mayor que la normal.

Por ambas partes hay, pues, un aumento de los costos que vuelve más difícil y delicada su gestión.

De lo dicho hasta ahora, se infiere que la participación de los bancos en el proceso de desarrollo del Mediodía no puede estar guiado solamente por criterios económicos absolutos, sino que debe estar guiado sobre todo, por un compromiso social consciente. Es evidente que una acción verdaderamente eficaz en este sentido sólo podrá realizarse a través de vías capaces de aliviar la situación de desventajas relativas de los bancos que operan sobre todo en el Mediodía.

Una de las tareas principales de los bancos de crédito ordinario que operan en el Mediodía es la de contribuir conscientemente a la acción del Estado y de los institutos especiales para la industrialización del Sur.

El banco de crédito ordinario no puede estimular en forma directa,

la demanda de inversiones ni financiar el proceso de formación de las infraestructuras -lo que es tarea de los empresarios y del estado mediante la acción de institutos especializados sino que debe conceder créditos a corto plazo, proporcionando así el natural complemento de las financiaciones de largo y mediano plazo que de este modo, se vuelven económicamente usufructuables para las empresas.

Otras tareas de los bancos puede residir en la acción de propaganda de las funciones bancarias y de educación de la clientela para el pleno uso de esas funciones. En su acción los bancos deben tener siempre presente la condición de relativa inferioridad de las empresas locales, ayudándolas mediante concesiones adecuadas de crédito o bien estudios más precisos de los mercados y de las empresas de modo tal de permitirles una selección cualitativa, inteligente y apropiada del crédito.

Pero, aparte de estas actividades que entran en el ámbito de su esfera normal de acción el banco debe actuar en un campo que está fuera de dicho ámbito. El mercado meridional tiene necesidades comparativamente superiores al promedio nacional de inversiones a mediano y largo plazo; inversiones financiadas dentro de los límites de lo posible por los institutos y las secciones especiales. Es natural, pues, que mientras se espera que se perfeccionen estos empréstitos se dirija a los bancos una notable demanda de prefinanciaciones. Por su naturaleza, estas operaciones son riesgosas y delicadas para los bancos que las emprenden; sin embargo si los bancos se rehusaran a aceptarlas, esto implicaría una serie de dificultades para el proceso de desarrollo, por cuanto permanecería insatisfecha una exigencia fundamental que las empresas no podrían afrontar de otro modo. Por otra parte, al realizar una acción los bancos pueden buscar un acuerdo con los institutos espe-

ciales para limitar al máximo el proceso de duración del préstamo.

Pero no se detiene aquí la acción que tienen que desarrollar los bancos de crédito ordinario que operan en zonas donde existe una gran necesidad de inversiones fijas, o si se quiere, contribuir efectivamente al proceso de desarrollo de dichas zonas. También está la acción de apoyo para colocar y a veces también para adquirir en forma definitiva, los títulos invertidos a los fines de proporcionar los capitales a largo plazo que necesitan las empresas existentes en el Mediodía. Es evidente que en estos casos los bancos contribuyen a dirigir hacia otras empresas, una parte de los ahorros que, de otro modo, asumirían la forma de depósitos bancarios, así pues, los bancos de crédito ordinario deben preocuparse más por apoyar el desarrollo general de la zona, que por difundir sus intereses particulares.

Además de las prefinanciaciones realizadas con la construcción de instalaciones industriales existen otras concernientes a las transformaciones agrarias, la construcción de viviendas y finalmente, obras públicas e infraestructuras. Cabe mencionar a este respecto que el Banco de Nápoli desarrolló una intensa acción en este último sector, luego del decreto ley No. 124 del 15-3-65 que se refiere a las intervenciones en favor de la economía y cuyo objetivo principal lo constituía el aumento de la demanda global a los efectos de acelerar el proceso de las inversiones y salvaguardar el nivel de la ocupación.

Las medidas adoptadas por el Estado se manifestaron a través de una serie de intervenciones de las cuales, la más importante fue la dirigida al vasto sector de las obras de edificación públicas, la finalidad de las obras previstas fue confiada al consorcio de crédito para las obras públicas y a la caja de depósitos y préstamos, pero el Banco de Nápoli, participó de la dinámica de las medidas, ofreciendo concesiones de préstamos a breve plazo a los organismos administrativos

locales (Municipios, Provincias y sus Consorcios), a las instituciones públicas de asistencia y de beneficencia, a los Institutos autónomos, de viviendas populares, a los Institutos para el desarrollo de la edificación, a las sociedades concesionarias de las autopistas, a los organismos portuarios, o sea a todos los destinatarios de los préstamos que puedan concederse por el Decreto Ley del Consorcio de Créditos para las Obras Públicas (CREDIOP) y de la Ley de Depósitos y Préstamos. A todos estos organismos el Banco de Nápoli ofrece su propia asistencia crediticia considerando que los prestatarios, una vez obtenida la concesión del préstamo, pueden obtener el suministro efectivo de las cantidades por parte de los Institutos de préstamo, solamente bajo la condición de que los trabajos estén adelantados, lo que significa que normalmente transcurre un cierto tiempo durante el cual interviene con eficacia la prefinanciación del Banco.

De este modo, se quiso ofrecer de inmediato a los prestatarios medios financieros para que pudieran pagar a las empresas que iban realizando las obras, con lo que se contribuía a acelerar la realización de las mismas.

De lo anterior se infiere que, para los Bancos que operan en una zona en fase de desarrollo, de las tres finalidades principales para las cuales se irroga el crédito: financiación para aprovisionamiento y capital de ejercicio, crédito al consumo y prefinanciaciones, estos últimos son, de lejos, los más importantes.

Si tales son las características peculiares de la actividad de los Bancos de crédito ordinarios en una zona en vías de desarrollo, señalemos que medios les quedan, que vías se abren entre ellos para asegurarles el rendimiento necesario. Una posibilidad consiste en la utilización óptima y racional de los recursos disponibles, reduciendo al mínimo la liquidez de los Bancos, esto es, actuando de modo tal

✱

de no tener nunca fondos inutilizados y buscando conseguir el máximo rédito de todos los fondos disponibles. Esto acarrea un riesgo, pero al mismo tiempo, una mayor elasticidad, esto es, la posibilidad de utilizar hasta el límite, quizás en un caso extremo más allá del límite los fondos de que disponen los Bancos, que puede provenir sólo de la posibilidad de alcanzar, en caso de necesidad, otras fuentes extremas de liquidez.

Uno de los medios a disposición de los institutos bancarios que operan en zonas subdesarrolladas para manejar su propia posición económica es alcanzar una estructuración de los servicios y de las actividades desarrolladas que esté suficientemente diferenciada en el sentido de que el instituto debe tener la posibilidad de actuar en otras zonas, de tener una extensa gama de actividades y un movimiento suficiente con el extranjero, así como un volumen suficiente de ciertos tipos de operaciones, etc., para reducir al mínimo los costos de gestión, utilizando al máximo la capacidad productiva de su personal, de sus equipos, etc. Se trata en este caso de hacer todo lo posible por alcanzar una estructuración satisfactoria, capaz de favorecer el proceso de inserción de la economía meridional en la economía nacional.

Si se confrontan los volúmenes de depósitos y empleos a corto plazo de un Banco en las diversas regiones, esto no puede constituir, de hecho, una prueba de eventuales transferencias de capitales de una zona a otra y del sur al norte en particular por las siguientes razones:

a) El Banco puede tener secciones de crédito especial, y así volcar fondos de corto plazo a largo plazo.

b) La acción del Banco se desenvuelve también a través de inversiones en título de diversos tipos, ya sea que los adquiera directamente o seleccionándolos, destinando así otros fondos a empleos diversos a corto plazo;

c) El desarrollo de las grandes concentraciones empresarias con actividades extendidas en todo el territorio nacional, hace que (especialmente en un momento en que la política de las grandes empresas privadas y con participación estatal es la de estar presentes en el Mediodía con la constitución de nuevas instalaciones) gran parte de las financiaciones que parecen hechas en el lugar en que reside la sede central, Milán o Roma, son en realidad utilizadas para la construcción de nuevas instalaciones en el Sur.

Puede inducirse que el ahorro que adopta la forma de depósito bancario presenta la alícuota quizás menos importante del ahorro total. Gran parte del ahorro se distribuye a través del Estado y de otros organismos públicos, por consiguiente las intervenciones estatales pueden determinar una redistribución territorial de los ahorros y de las inversiones a largo plazo cuyo monto sea tan elevado que se vuelva mucho más importante que la destinación territorial de los depósitos bancarios por sí solos. Si se consideran o además, el mercado de capitales, la actividad de las secciones de crédito especial, los saldos de las cuentas particulares bancarias, se alcanza cifras elevadísimas con respecto a las cuales el monto de los depósitos de un solo Banco por grande que sea, resulta de escasa relevancia. Según las estadísticas hay cerca de un billón de liras de flujo de capital desde el Centronorte al Sud de modo tal que aun cuando exista una corriente en dirección opuesta debida al natural desarrollo de la acción bancaria, no puede sino tener una importancia bastante limitada.

En el Mediodía las pequeñas y medianas empresas son mucho más abundantes que las grandes y la mayoría de ellas tiene necesidad de asistencia crediticia no sólo para subsistir sino para adquirir, con el tiempo y gradualmente nive-

les productivos más altos.

Mientras es necesario por una parte, desarrollar la actividad crediticia en el plano nacional y a través de esta actividad hemos visto que a términos dirigidos el ahorro hacia el Mediodía, donde las grandes empresas han trasladado ahora parte de sus instalaciones, por otro lado es necesario conceder una mayor ayuda a los empresarios del Mediodía, ayuda que sólo podrá llevarse a cabo por completo cuando se asegure al empresario particular de modestas dimensiones una asistencia global en todos los planos en que se opera; desde el préstamo a corto plazo hasta el préstamo industrial y agrario, desde este último al préstamo inmobiliario.

No obstante, no se deja librado el proceso de desarrollo del Mediodía a la iniciativa privada exclusivamente, sino que se trata de un desarrollo que se encuadra en un programa, preciso, previsto por el Estado. En este contexto, gran parte de la actividad bancaria debe ser una acción de coordinación y de orientación de las actividades productivas en el Cuadro del programa establecido.

Al respecto, el objetivo fundamental del programa económico nacional es la modificación del mecanismo de localización de las actividades productivas en las grandes reparticiones del país, modificación a alcanzarse esencialmente a través del desarrollo económico del Mediodía, lo que se logrará mediante una intensa concentración de las intervenciones en algunas áreas de desarrollo global y el acrecentamiento de las intervenciones en los diversos sectores.

A la acción que, con respecto a ese programa nacional desarrollan las cajas y los institutos especializados deberán contribuir los bancos favoreciendo con intervenciones de carácter selectivo, dirigidas a asegurar el crédito necesario para el ejercicio de las empresas, así como para ofrecerles posibilidades de prefinanciación en relación con préstamo a mediano y largo plazo.

b) EN FRANCIA.

Los organismos responsables de la planificación.

Al prescribir el establecimiento de un plan, el decreto del 3-1-1946 dió vida al Comisariado General del Plan, organismo encargado, bajo la autoridad de un comisario general, de preparar el plan que debía someterse a la aprobación del gobierno, de velar después por su ejecución y de rendir cuentas de los resultados obtenidos. La organización así establecida comprende tres elementos:

Una administración permanente de concepción: el Comisariado General del Plan. Las Comisiones de Modernización, constituidas por grupos de trabajo que se reúnan en los locales del Comisariado y cuyos miembros son, en su mayor parte, ajenos a él. Organismos de fiscalización: el Consejo Superior y el Comité Interministerial.

El Comisariado General del Plan.

Desde 1954, el Comisariado General del Plan está afectado al Ministerio de Hacienda y Asuntos Económicos. En 1959 han asumido las atribuciones del antiguo Comisariado General de la Productividad. De manera preconcebida, los medios del Comisariado son extremadamente reducidos, puesto que su misión consiste únicamente en trabajar en relación con los organismos públicos ya existentes y no en sobreponeer a estos una organización administrativa propia. Sus efectivos totales no exceden de 150 personas incluidos los choferes y los ujieres.

En el seno del aparato gubernamental y administrativo, el Comisario no posee ningún poder propio. Desempeña sólo un papel de concepción, de consejo y de apreciación. No invade las atribuciones de ningún servicio administrativo, sino que

les ofrece, por el contrario, la ocasión de confrontar sus proyectos y resolver sus conflictos. Tiene también papel de conciliación en el seno de la propia administración.

Tres comisarios generales se han sucedido al frente del Comisariado: los señores Jean Monnet (1947-1952), Etienne Hirsch (1952-1959) y Pierre Massé que ocupa este cargo desde 1959.

Nota sobre los cuatro planes franceses.

El primer plan de Modernización y de Equipamiento.

(Plan Monnet - 1946 - 1952-1953.

Otorga prioridad a seis sectores de base, considerados como los principales obstáculos que se oponen al resurgir de Francia: industria extractiva (carbón), siderurgia (acero); maquinismo agrícola, electricidad, transportes, cemento.

Los objetivos de estos sectores de base son imperativos, mientras que los de los demás sectores solamente son indicativos.

Los resultados del primer Plan, obtenidos en parte, gracias a las fundamentales elecciones que lo han caracterizado, son los siguientes: aumento del 71% de la producción industrial, del 21% de la producción agrícola, del 30% del nivel de vida. A fines de 1952, casi todos los objetivos han sido alcanzados o rebasados.

El Segundo Plan - 1945-1957.

Limitado a una vigencia de cuatro años, preveía objetivos de producción y de inversión para casi todos los sectores de la Economía Nacional y principalmente para las industrias de transformación para la agricultura, para la construcción de viviendas.

Se preocupaba de la compatibilidad entre el ritmo de la producción in-

dustrial el total de las inversiones necesarias y la estabilidad monetaria (buscada del máximo posible en las inversiones sin ser ahondados gracias a los progresos de la contabilidad nacional. Intentaba obtener una producción superior no sólo en cantidad sino también en calidad (productividad y disminución de los costos).

El Comisariado General de la Productividad fue creado en esta época. La ejecución del II Plan se desarrolló así: a consecuencia de un ritmo de crecimiento excepcionalmente elevado, la producción nacional alcanzó un nivel sin precedentes. En 1957, el índice de producción nacional se situó a 130 (base 100 en 1952) mientras que el objetivo del plan era de 125. Pero esta expansión no se produjo en el equilibrio interior y exterior que figuraba entre los objetivos del plan.

El II Plan provocó la prosperidad pero terminó en una crisis financiera.

Tercer Plan 1958-1961.

Corrige los desequilibrios producidos por unaprogresión demasiado rápida de las actividades en el curso del II Plan. El aumento masivo de las necesidades de importación, consecutivo a la expansión había producido un desequilibrio de los pagos exteriores. Además, la penuria de mano de obra se traducía en un aumento de los salarios que provocaban una elevación de los precios interiores y una menor compatibilidad de los productos franceses en los mercados exteriores. El III Plan intentó, pues equilibrar de nuevo la economía restableciendo el equilibrio de la balanza de pagos exteriores, gracias al desarrollo de las exportaciones.

Intentó además, dar solución a los nuevos problemas que se plantean: mercado común, relaciones de la metrópoli con los pueblos africanos de expresión francesa "accesión de los jóvenes".

El III Plan comprende dos etapas:

1. - Una etapa de reequilibrio (1958-1959) esencialmente marcada por la desvalorización de finales del año 1958. Durante esta "pausa" la progresión de la producción nacional se reduce a 2,5%.

2. - Una etapa de impulso acelerado: el Plan interino (1960-1961), que prevé una progresión anual de la producción del 11% (5,5% por año durante los dos últimos años).

El Cuarto Plan de Desarrollo Económico y Social.

Ha entrado en aplicación a comienzos de 1962. El tipo de crecimiento para la producción bruta interior es de 24% en cuatro años. Entiéndase bien, esta cifra es la resultante de evoluciones divergentes que traducen una voluntad política; el consumo de las familias aumentaría menos rápidamente puesto que, en 1965, alcanzaría solamente el índice 123, con relación a 1961, lo cual permitiría un mayor aumento de las inversiones económicas (índice 128) de las inversiones sociales (índice 160) y de las exportaciones.

El IV Plan se caracteriza por: un acrecentado esfuerzo de exportación, que ha hecho indispensable tanto la liberalización creciente de los cambios internacionales, como la voluntad que Francia demuestra de mantener una importante corriente de ayuda técnica y financiera en favor de los países en vías de desarrollo; un aumento sensible de los equipamientos colectivos en materia de escuelas, de hospitales, de investigación científica, de urbanismo y de equipamiento rural que ayudará a alcanzar los retrasos ocasionados por la importancia del desarrollo demográfico y procurará a los franceses ciertas mejoras cualitativas de su nivel de vida, cuya equivalencia no podrían procurarles el sector privado de bienes de consumo una política de valorización regional orientada a estimular el desarrollo

de ciertas regiones (particularmente la fachada atlántica del país) donde el progreso es menos rápido y en las que dentro de unos años se planteará un grave problema de empleo.

Por último el IV Plan comprende un capítulo social en el que figuran medidas en favor de los titulares de bajos salarios, de los estudiantes, de los ancianos, de las familias numerosas, etc. Como su denominación oficial indica, será verdaderamente, un Plan de desarrollo a la vez económico y social.

c) EL PLAN "W" EN ESTADOS UNIDOS.

En lo que respecta a los planes de políticas bancarias son múltiples y muy variadas.

La Reserva Federal ha tomado en sus manos en más de un momento los hilos de la conducción económica del país según lo manifiesta Goldenweiser en su ensayo de la política monetaria norteamericana.

Para ejemplificar a continuación trataré de esbozar los principales rasgos del Plan W puesto en práctica en Estados Unidos a mediados del año 1935. En esa época se estaba atravesando un período de inflación con depresión en los negocios americanos y fue cuando se tomó la resolución fundamental de la norma W en la que se indicaba que en los artículos que se vendían a crédito el mínimo de importe que se debía abonar como anticipo y el máximo de cuotas a otorgar por el vendedor. Con esto se quiso parar en cierto aspecto la distorsión que en ese momento atravesaba la economía americana, puesto que a su vez el comerciante debía presentar una registración de sus operaciones para la anuencia de la junta de gobernantes. De la eficacia de esta norma se ve que hace poco estuvo a punto de ser puesta en práctica nuevamente, puesto que se habían dado en el mercado estado-

unidense condiciones parecidas a las ya mencionadas.

*

4) PLANTEO DE POLITICA BANCARIA EN LOS PAISES EN DESARROLLO.

Los países de que se trata tienen, en gran parte, economías de empresa privada en las que los precios de mercado son los que determinan principalmente la orientación de la producción y del consumo, y en ellas las ganancias constituyen el principal incentivo para la dirección de las empresas. Sin embargo, sus gobiernos y los portavoces de sus poblaciones respectivas no desean en modo alguno que el ritmo y la orientación del desarrollo esté determinado solamente por el proceso de adopción de decisiones por fuentes privadas. Para que esto no ocurra así, es de suponer que se precisa un aumento considerable de la función del Estado en el proceso de formación de capital y en la distribución de las inversiones entre los diferentes sectores económicos. Hay, sin embargo, una amplia gama de posibilidades de opción para alcanzar esos resultados, los cuales entrañan relaciones bastantes diversas entre la facultad de decidir centralizada y descentralizada.

La elección depende, en gran parte, de la medida en que el Gobierno quiera o pueda iniciar un cambio en la estructura institucional de la sociedad, y la respuesta para la mayoría de los países de que se trata no parece estar muy privada y, por consiguiente, la ampliación del sector público depende principalmente de la función del Gobierno en la dirección de las nuevas inversiones. En estas circunstancias, el Gobierno se encuentra en activa competencia con un considerable sector privado para atraer los ahorros disponibles, la mano de obra calificada y el personal de dirección. Y cuanto más amplio sea el programa público de desarrollo, más floreciente puede llegar a ser el sector privado y más vigorosa su competencia para hacerse con los escasos recursos. Además, el Gobierno se halla

bastante limitado en sus esfuerzos por aumentar las fuentes de ahorro de que se pueda disponer para las inversiones públicas, no sólo por el bajo nivel de los ingresos, sino también por el hecho de que los intereses de los consumidores tienen influencia política.

En casi ninguna de las regiones, poco desarrolladas, se ha intentado planificar rigurosamente la producción corriente, ni en el sector privado ni en el público. En lo fundamental, si no en su totalidad, han estado en manos de la dirección de las empresas el suministro, el consumo, los métodos técnicos de producción, la compensación del trabajo y otros aspectos de la producción y de la comercialización. En general, la influencia oficial en los índices de producción y de consumo en el sector privado ha consistido principalmente en subsidios impuestos y fiscalización de precios, y lo que es más importante, en limitaciones a la importación y control de los cambios monetarios. En el sector público, las empresas gubernamentales que tenían que hacer frente a la competencia privada fijaban sus precios con arreglo al mercado interior o al mercado exterior. La fiscalización de los precios de los servicios públicos y otros tipos de monopolios se ha hecho en forma muy parecida a la de los países capitalistas adelantados.

En el Asia meridional, por ejemplo, los esfuerzos de planificación se han concentrado en el índice de formación de capital y en la asignación de las nuevas inversiones. Aquí, como en todas partes, las fuentes de formación de capital han sido los ahorros privados voluntarios, los excedentes presupuestarios ordinarios, el ahorro forzoso a través de una inflación dirigida y los préstamos y donaciones extranjeras. Pero, en realidad, lo probable es que los aumentos rápidos y espectaculares en el índice de formación de capital se produzcan sólo por

grandes aumentos de los excedentes presupuestarios o, en determinadas circunstancias, por un ahorro forzoso provocado por la inflación; pero ambas fuentes resultan insuficientes. Los gastos ordinarios del Estado han mostrado una tendencia a aumentar con tanta rapidez como los ingresos ordinarios, y así parece haber ocurrido en la mayoría de las regiones poco desarrolladas. El sistema de la inflación no se ha aplicado en el Asia meridional tan ampliamente como en América Latina, donde los ingresos originados por la inflación han tendido a afluir, en desalentadora proporción, hacia el consumo.

Sumando todas estas fuentes, resulta que, aunque el porcentaje de inversiones de los ingresos nacionales ha aumentado considerablemente en la India, el aumento ha sido menor de lo previsto por los planificadores y de lo que corresponde a una vigorosa renovación en el ritmo y en la dirección del desarrollo. Además la parte que en la formación de capital corresponde a las inversiones públicas ha sido importante: algo más del 50 por 100 de las inversiones totales en la India durante los períodos del primero y del segundo plan han sido públicas. En el Pakistán, la parte correspondiente ha ascendido casi a los dos tercios. Pero hay que añadir que el moderado incremento en el índice de formación de capital y la parte considerable que corresponde a las inversiones públicas no explica todo con respecto a la influencia de los planificadores en el proceso de desarrollo, ya que tanto en la India como en el Pakistán, el control oficial de la constitución de sociedades comerciales y de las emisiones de valores puede afectar considerablemente a la orientación de las inversiones privadas.

Siendo esto así y dadas las posibilidades de desarrollo que se ofrecen a los planificadores, dentro de las limitaciones impuestas por la estructura institu -

cional de los países en vías de desarrollo, se plantea la cuestión: Hasta qué punto la adopción centralizada es que, aparte del tipo de proyectos básicos que no se amortizan por sí mismos, existen poderosas razones en favor de las decisiones centralizadas cuando los factores están tan relacionados entre sí como tienden a estarlo, por ejemplo, en un gran complejo siderúrgico o petroquímico, y cuando la expansión de una parte de este complejo da lugar a economías de producción en los otros. En muchos países insuficientemente desarrollados, las inversiones privadas de este tipo habrán de ser fragmentadas o no llegarán a realizarse.

En sus esfuerzos por conseguir una relación óptima entre la facultad de decisión centralizada y la descentralizada, los países en vías de desarrollo con "economías mixtas" pueden acudir a la experiencia de otros países con diversos sistemas económicos y sociales, y que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo.

En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, por ejemplo, antes de la Segunda Guerra Mundial y en los primeros años después de la guerra, las atribuciones de los organismos locales en la esfera de planificación se limitaban exclusivamente a empresas de importancia local, mientras que las empresas de importancia nacional estaban controladas por los ministerios en Moscú. No obstante, a partir de 1957, se han reorganizado la planificación y la dirección de la industria y de la construcción; se han creado órganos regionales importantes, y, actualmente, para la elaboración de los planes económicos nacionales, se ha adoptado el siguiente procedimiento:

Los organismos centrales de planificación, que trabajan con asistencia de las Repúblicas de la Unión, de los ministerios y de otros órganos directivos

nacionales, preparan un número limitado de objetivos básicos del plan. Estos objetivos fundamentales se someten a la aprobación del Gobierno central y sirven de base para los planes elaborados por las empresas, los consejos económicos, las comisiones regionales de planificación y las comisiones de planificación de las Repúblicas de la Unión.

Las empresas someten sus planes al organismo económico del que dependen -Consejo Económico Regional, Soviet Regional de Diputados de los Trabajadores o ministerios de las Repúblicas de la Unión-. Estos organismos estudian los planes presentados por las empresas y elaboran planes integrados de desarrollo económico con arreglo a los objetivos fijados por la República de la Unión. Los planes integrados se someten a la Comisión de Planificación de la República de que se trata.

Las Repúblicas de la Unión y los ministerios y organismos centrales del país, presentan sus planes a los órganos centrales de planificación -Consejo Económico del Estado y Comisión Económica del Estado de la URSS. El Consejo Económico del Estado elabora planes económicos nacionales a largo plazo, mientras que la Comisión Económica del Estado de la URSS se encarga de la planificación del momento. Tanto los planes a largo plazo como los planes del momento se someten a la aprobación del Gobierno soviético.

La experiencia de la planificación económica en la URSS ha subrayado la importancia de coordinar lo más estrechamente posible la planificación del momento a corto plazo (planes anuales o cuatrienales) con la planificación a largo plazo (planes quinquenales, septenales o planes para períodos más largos).

El delegado de la Unión Soviética explicó además que la planificación socialista se basa en el principio del "centralismo democrático", que consiste en com-

binar la administración centralizada permanente de la economía nacional con una amplia independencia de las autoridades regionales y locales y de las distintas empresas.

Yugoeslavia, en su evaluación de la racionalidad y de la eficacia de un sistema centralizado de planificación, llegó a algunas conclusiones definitivas.

Al tratar de hasta qué punto las decisiones centralizadas están determinadas por factores objetivos, o se pueden basar en una evaluación objetivo de prioridades y desventajas, o, recíprocamente, hasta qué punto se encuentran dichas decisiones sujetas a un juicio personal, se puso de manifiesto que existen varios factores que dejan un margen relativamente reducido para la libre elección. Se recordó, a este respecto, que en la etapa inicial del desarrollo las prioridades se manifiestan en forma muy acusada, especialmente cuando los recursos son limitados, de suerte que no es necesario un mecanismo de cálculo económico muy delicado ni muy preciso para distinguirlas.

En cuanto a la medida en que resultan eficaces las decisiones centralizadas para acelerar el ritmo de crecimiento, se observó que la intervención directa del Estado en la distribución de los ingresos y en la relación entre el consumo y el ahorro es evidentemente un enfoque "tosco" de los complejos problemas económicos. Sin embargo, también es un medio muy eficaz para aprovechar plenamente la capacidad de formación de capital de un país insuficientemente desarrollado y para invertir este capital en el desarrollo económico. Como la limitada cantidad de recursos disponibles exigía que se concentrasen en puntos estratégicos claves, resultaba evidente que las decisiones centralizadas, en cuanto a orden de prioridad, eran el método más rápido y eficaz para lograr los objetivos fijados.

En cuanto a la cuestión de iniciativa de los ejecutores del plan se puso de

manifiesto que el sistema centralizado deja "muy poco margen", y que esto representa una de sus desventajas fundamentales. Como consecuencia, se añadió, cuanto más tiempo se utilice este sistema, y especialmente si se aplica después que hayan desaparecido las circunstancias materiales y sociales que lo justificaban, mayor será la posibilidad de que el sistema se vaya transformando gradualmente en "el predominio de la burocracia".

En Francia, que ha llegado más lejos que ningún otro país capitalista adelantado en el camino de la planificación centralizada, la definición de los objetivos generales del plan representa una responsabilidad política; es el Gobierno quien da al Commissaire Général au Plan sus directrices, que especifican las principales opciones que afectan al ritmo del incremento de la producción a la estructura de la demanda definitiva y a la política de desarrollo regional. Pero estas decisiones políticas se adoptan a la luz de las proyecciones a medio y a largo plazo y de las consultas con la Sección de Inversiones y planificación del Consejo Económico y Social.

En la segunda fase, el proyecto único preparado a base de los diversos proyectos preliminares se complementa, se perfecciona y se estudia críticamente en colaboración con representantes -funcionarios civiles, directivos y sindicatos- de los organismos que han de ejecutar realmente el plan. La misión de estos consiste en dar su opinión sobre los resultados de las proyecciones en cuanto a producción, inversiones, mano de obra y comercio exterior, completarlas, si es necesario, y elaborar programas de desarrollo para cada rama de actividades. Esta fase de actividades concertadas es, esencialmente, "discrecional", porque comprende el debate, la discrepancia y el arbitraje.

El plan se divide en varias secciones, según la rama de actividad, pero no pretende formular un programa rígido y detallado que cada empresa deba ejecutar más o menos pasivamente. Sin embargo, no debe deducirse de esto que la planificación francesa sea puramente indicativa. Tiene un carácter activo, que implica, dentro del marco establecido, la adopción de medidas para que la planificación se traduzca en realidad. Para ello, lo único que tienen que hacer el Gobierno, la industria y las personas particulares es utilizar el plan como constante referencia para sus actividades.

Se puso de manifiesto que el carácter discrecional, no formalizado, del procedimiento seguido para la preparación del plan presenta algunas desventajas no exclusivamente técnicas. Si bien su enfoque de programación progresivo, escalonado, permite detectar cualquier desviación de la realidad y, por lo tanto, efectuar las necesarias correcciones, representa en realidad una pesada carga para la programación. Además, resulta difícil explicarlo a los no iniciados y hace casi imposible discutir democráticamente las tendencias generales del programa. Por ejemplo, aunque los no expertos suelen comprender las cuestiones relativas a la parte de la producción nacional destinada a inversiones y la consiguiente reducción del consumo, no ocurre lo mismo con las cuestiones relativas a la reducción de los excedentes de la balanza de pagos, ni con las que se refieren a un mayor desarrollo tecnológico y a un enfoque más dinámico en la industria, ni a la necesidad de una política de limitación de salarios.

Además la planificación concertada sólo es beneficiosa cuando los participantes comprenden lo que el desarrollo lleva consigo y están decididos a no sacrificar los intereses a largo plazo de la comunidad para lograr ventajas parciales a

corto plazo. Por lo tanto, aunque hagan todo lo posible para conservar la estructura flexible de los organismos de planificación que facilitan su adaptación dentro del mecanismo administrativo general, las autoridades públicas deben vigilar cuidadosamente que las actividades de los organismos no favorezcan a un sector de la economía o a una región del país.

Por una parte, una de las razones principales que inducen a la empresa privada a realizar las inversiones propuestas en el plan, es lo que se ha denominado "efecto publicitario". Si los directivos de las empresas privadas se convencen de que el Gobierno está decidido a ejecutar los programas y a adoptar las medidas necesarias en el sector público y, por consiguiente, de que existen bastantes posibilidades de lograr los objetivos del desarrollo, entonces el plan para el sector privado no sólo representa lo que se pide a las empresas privadas, sino que además pone de manifiesto las oportunidades de expansión que probablemente surgirán en diversas industrias. En efecto, resulta de interés para los propios empresarios aumentar la capacidad de producción de acuerdo con las oportunidades que se destacan en el plan.

Se ha dicho de las economías de libre empresa que, cuando puede funcionar de un modo eficaz, el mecanismo de los precios del mercado es un excelente dispositivo para coordinar los criterios de eficacia y los de valor. Los criterios de eficacia contribuyen a determinar cuáles son los medios más eficaces, técnica y económicamente, para que la sociedad llegue a donde se proponga llegar; los criterios de valor permiten elegir entre los diversos objetivos técnica y económicamente factibles. No obstante, se añade que, por varias razones en los países menos desarrollados este mecanismo de precios se deberá complementar con un

mecanismo oficial de planificación económica.

En primer lugar, existen muchas situaciones en los países menos desarrollados en las que en teoría un mecanismo de los precios del mercado que funcione adecuadamente pueda proporcionar índices correctores, pero, por una serie de razones institucionales, de hecho no ocurre así. La organización de los mercados es muy imperfecta; existen barreras que los separan de la libre circulación de información económica; el conocimiento de los datos que, teóricamente se supone poseen los participantes en el proceso es muy imperfecto; las reacciones de los precios, que teóricamente se supone que han de ser flexibles, se encuentran en la práctica condicionadas por limitaciones que les imponen las costumbres, la tradición y la ignorancia, y la introducción en los mercados está limitada por una serie de fiscalizaciones monopolistas.

Otra dificultad nace del hecho de que, aunque el sistema de precios funcionase, como se supone que debiera hacerlo, de acuerdo con el modelo ideal, no proporcionaría indicios correctos en cierto número de situaciones decisivamente importantes en el proceso de desarrollo. Entre los distintos sectores de una economía existen dependencias mutuas que ni siquiera un sistema de precios que funcione debidamente puede tener suficientemente en cuenta. Hay razones para creer que algunas de estas interdependencias son cuantitativamente más importantes en las economías menos desarrolladas que en las más adelantadas. Resultan particularmente importantes en una economía en cuya estructura total se está operando una rápida transformación. En una economía de este tipo puede ocurrir que los precios actuales reflejen equivocadamente las condiciones generales que encontrará una empresa al cabo de unos años.

Existe una dificultad todavía más fundamental. Aún suponiendo que el

sistema actual de precios funcione de acuerdo con el modelo competitivo ideal y que pueda proyectarse hacia el futuro teniendo en cuenta las principales interdependencias, no proporcionará criterios para las asignaciones correspondientes a una importante serie de actividades cuyo provecho social, o bien no puede medirse en absoluto por el sistema de precios, o se mide muy erróneamente. Dentro de esta serie se encuentran los artículos que no se suministran por separado al consumidor individual, sino que más bien se suministran al conjunto de la comunidad para su consumo. Se pueden citar, por ejemplo: la defensa nacional; los gastos generales, de la administración oficial; las inversiones destinadas a mejorar el prestigio o la influencia nacionales; los programas de sanidad y saneamiento públicos, y otros similares. Otro grupo lo constituyen los artículos o los servicios que se facilitan personalmente a los individuos y que son, por tanto, técnicamente cotizables en un mercado, pero de carácter tal que el proporcionarlos influye directa y considerablemente en el bienestar de los miembros de la comunidad, que no participan en la transacción. Ejemplos de esto son: la educación, las construcciones urbanas y los servicios de divulgación agrícola.

Se deduce que, cuando no se pueda conseguir que el mecanismo de los precios del mercado funcione bien, son los planificadores, quienes deben presentar a la comunidad toda la serie de valores de que dispone.

Posición de los Bancos Centrales en el financiamiento del desarrollo.

El mecanismo del financiamiento del desarrollo, al igual que otros aspectos propios de este campo, difiere de país a país y de región a región, dependiendo de la estructura y de los elementos de la organización financiera, de las costumbres del

público, del acceso a los recursos exteriores y del grado relativo de desarrollo ya alcanzado. De igual manera, la carga que corresponde a un banco central en el financiamiento de actividades de desarrollo se relaciona, por una parte, con la existencia o ausencia de un mercado monetario y de capitales y por otra con las políticas y los programas del gobierno. Por consiguiente la formulación de la política, en cada caso, debe adaptarse a las condiciones peculiares del país y al género de actividades que han de financiarse. Veremos a continuación las actividades de las entidades que de ello se ocupan en América Latina:

-El Banco Central de Chile está representado en el Comité de Programación Económica y de Reconstrucción, que revisa y aprueba, en su caso, los planes de desarrollo nacional, regional y sectorial elaborados por la Corporación de Fomento de la Producción, y supervisa su ejecución;

-El Banco de la República de Colombia, tiene un puesto en el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, alto cuerpo consultivo encargado de elaborar los programas de inversión pública y de aconsejar las medidas pertinentes para que la inversión privada interna y externa, se dedique a las actividades de mayor prioridad.

-El Banco Central del Ecuador comparte la responsabilidad, dentro de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, en la elaboración, revisión anual y ejecución de los planes de desarrollo económico y social, así como en los informes especiales sobre las políticas monetaria y crediticia que dicha Junta someta a la de Crédito Público del Gobierno y a la Junta Monetaria del Banco Central.

-El Banco Central de Reserva de El Salvador tiene asiento en el Consejo Nacio-

nal de Planificación y Coordinación Económica, que eleva recomendaciones al Gobierno sobre los principales problemas que afectan a la economía inclusive acerca de la revisión del presupuesto nacional y la dirección que haya de darse a los créditos internos y externos; además, el Banco Central revisa y aprueba, en su caso, no sólo los aspectos técnicos, sino los financieros, de los proyectos que deban costearse con fondos externos obtenidos por medio de sus servicios;

-El Banco de Guatemala está representado en el Consejo Nacional de Planificación Económica, el cual tiene a su cargo la elaboración de los programas de desarrollo económico nacional y de los estudios y recomendaciones sobre aspectos que con tales planes se relacionen, así como la coordinación de las actividades gubernamentales en dicho campo.

-El Banco Central de Honduras participa en la planeación del desarrollo económico y social y en la coordinación de diversas actividades conexas, a través del Consejo Nacional de Economía.

-El Banco Central del Paraguay toma parte en la revisión y aprobación de los planes de desarrollo sometidos por un secretario técnico al Consejo Nacional de Coordinación Económica, y

-el Banco de la República Oriental del Uruguay comparte la responsabilidad, dentro de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, en la elaboración de planes y proyectos, y también en la coordinación de las actividades financieras tendientes al incremento de la producción y de la productividad nacionales.

Aparte de participar en la formulación de las políticas de desarrollo, la responsabilidad del banco central, es más directa en los aspectos técnicos de

los programas financieros y monetarios, y también en su adaptación y puesta en práctica dentro de la estructura general de los planes de desarrollo. En cierto número de países esto se ha reflejado en la participación del Banco Central en Comités técnicos especiales, a saber:

-el Banco Central de la República Argentina tiene a su cargo fundamentalmente, la emisión de títulos en el mercado de capital, por medio de la Comisión Nacional de Valores, cuya presidencia le corresponde; esto aparte de la relación especial que mantiene con el Ministro de Economía, el cual, a su vez, preside la Comisión Nacional de Desarrollo.

-el Banco Central de Bolivia desempeña un papel esencial en el Consejo Nacional de Estabilización Monetaria, órgano establecido a nivel presidencial y ministerial, que se encarga de formular los programas financieros, crediticios y de otro género relacionados con las políticas que elabora la Junta Nacional de Planeamiento (cuerpo técnico, que también está representado en dicho Consejo), para el Consejo Nacional de Desarrollo, el órgano supremo de Bolivia en este campo. El Banco Central es también miembro del Comité Nacional de Inversiones, constituido a nivel ministerial, que dictamina sobre los proyectos de inversión y acerca de los plazos y condiciones en que pueden ser financiados con capital externo;

-el Banco de Brasil es miembro de la Comisión General de Coordinación que cumple la tarea de asegurar la compatibilidad de las políticas fiscales y monetarias con los objetivos del programa general de desarrollo. Este, a su vez, compete a la Comisión Nacional de Planificación, que coordina los planes sectoriales para las principales regiones del país y hace recomendaciones sobre la política económica en general a su consejo deliberante, órgano al que, en Brasil, incumbe la de-

cisión última en materia de desarrollo.

La participación formal del banco central en comisiones intragubernamentales es un procedimiento por el que aquél se asegura de que su consejo y el interés de la política monetaria van a ser debidamente tomados en cuenta en la formulación de las políticas nacionales. Esto puede ser necesario en los países en que el banco central es llamado por primera vez a participar en los sistemas de consulta del gobierno; por otra parte, allí donde, por tradición y por la posición, que ocupa el banco central, es de rigor consultarle como banquero y consejero del gobierno, puede no ser necesario formalizar este asesoramiento mediante la participación en las mencionadas comisiones. Así, en México, la Secretaría de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público forman una Comisión Intersecretarial que coordina la planificación económica y social con la confección del presupuesto y la administración de la deuda; el proceso constante de consulta y coordinación en cuanto a los aspectos financieros y monetarios lo garantizan las estrechas relaciones que unen al Banco de México con la Secretaría de Hacienda.

En otros casos, el banco central guarda una relación menos directa con el sistema de planificación. Así, por ejemplo, en Venezuela, incumbe la función planificadora a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), de la Presidencia de la República, cuyo interés se concentra en la formulación de activos planes cuatrienales de desarrollo económico y social, manteniendo para ello estrecho contacto con el Ministerio de Hacienda para determinar la parte del presupuesto gubernamental que se ha de dedicar a inversión. Más débil todavía parece ser el vínculo en el caso de otros países: en las recién creadas Oficinas de Planificación de Nicaragua, y Junta Nacional de Planificación y Coordinación de la Repú-

blica Dominicana, ninguna función parece haberse previsto para el banco central, y al parecer, tampoco en la Oficina Central de Estudios y Programas instalada en el Ministerio de Hacienda y Trabajo, de Perú, ni en la Junta Nacional de Planificación Económica que va a crearse, adscripta a la Presidencia, en Costa Rica. En todos estos casos, será la práctica la que imponga en qué medida habrá intercambio de puntos de vista y consultas; en un principio según lo requieran las circunstancias, y después de modo más regular, aunque tal vez no sea sobre bases formales.

La experiencia de estos órganos de planeación ha sido muy desigual y algunos de los creados desde mediadada la década de los cincuenta han permanecido inactivos o han sido ineficaces, dando así origen, en rápida sucesión, a su reorganización y al establecimiento de otros organismos. Mucho ha variado su composición, desde ser simples dependencias de las oficinas presidenciales o entidades interministeriales, a asumir el papel de cuerpos coordinadores entre las actividades de los organismos técnicos y las de las instituciones financieras que participan en el proceso del desarrollo económico, con inclusión, en algunos casos, de representantes de los sectores privados. Su eficacia se ha robustecido -y de ello hay ejemplos recientes- al proporcionar a las juntas encargadas de la formulación de la política económica (o al Presidente de la República y a los ministros responsables), secretarías u oficinas técnicas, que elaboran estudios, para reunir la información necesaria en qué basar sus decisiones. Esta modalidad también ha hecho posible la coordinación, en el nivel del personal técnico, de los distintos organismos participantes en la formulación de la política económica.

Colectivamente considerados, los bancos centrales latinoamericanos cumplen, en el campo del desarrollo económico, su función esencial y constante de

banqueros y asesores de sus respectivos gobiernos, por cuanto informan a los demás organismos de la situación financiera en general, de la disponibilidad o limitación de fondos para el desarrollo, del efecto que, interiormente, puede producir el desarrollo en la estabilidad financiera y exteriormente, en la situación monetaria y de balanza de pagos, y, en fin, de las medidas que convendría adoptar para restringir o encauzar el uso del crédito y regular los pagos al exterior. Allí donde los bancos centrales han procedido saliéndose de estas consideraciones financieras y monetarias -por ejemplo, al participar en los estudios técnicos de proyectos industriales o de otra índole, o al asumir la plena responsabilidad de los mismos-, lo han hecho ocasionalmente y con carácter excepcional, y tal proceder puede atribuirse a que, en estos como en otros casos, el banco central aparece como el órgano más calificado por el prestigio de que goza y la reconocida competencia de su personal, para servir de intermediario entre la institución de préstamo externo y la empresa prestataria nacional.

En los países de América Latina, al igual que en otros que se encuentran en la fase de desarrollo económico, los bancos centrales no han dejado de advertir el dilema que, al parecer, existe entre responsabilidad monetaria y financiamiento del desarrollo. Durante la década inmediatamente posterior a la última guerra mundial, el problema del desarrollo económico, afrontado sin tener en cuenta los objetivos monetarios, originó en muchos países crisis inflacionarias que, a su vez agotaron la capacidad de las economías para lograr una mayor expansión. La adopción por esos países de programas estabilizadores (en los que los bancos centrales participaron activamente, junto a organismos de sus respectivos gobiernos e instituciones internacionales) impuso, en la generalidad de los casos, una pausa que

permitió una reconsideración de capacidad y objetivos y la elaboración de programas financieros y económicos basados en la estabilidad monetaria.

La experiencia vivida en el transcurso de la última guerra con su mezcla de ensayos, errores y éxitos, suministra un nutrido repertorio, muy apropiado para el análisis, de los procedimientos y técnicas que los bancos centrales de América Latina arbitraron a fin de cumplir con responsabilidades tan semejantes en el desarrollo económico y en la estabilidad monetaria. Examinemos esos elementos bajo los seis epígrafes principales siguientes:

a) En lo que toca a la fuente de financiamiento, los bancos centrales hicieron cuanto les fué posible por restringir la expansión neta de su crédito promoviendo, también hasta donde se pudiera, la recaudación de fondos por medios no inflacionarios.

b) En el préstamo o inversión directa, los bancos centrales procuraron asegurarse de que su crédito se destinaba a actividades esenciales de desarrollo y a necesidades a mediano o largo plazo que no pudieran satisfacerse de otro modo.

c) En el préstamo o inversión indirecta, los bancos centrales canalizaron los fondos a través de instituciones especializadas, como parte de su objetivo inmediato de asegurar financiamiento a sectores específicos y de su objetivo mediano de constituir una estructura financiera apropiada a los requerimientos de las actividades en expansión.

d) Mediante la inversión en valores, por cuenta propia o de otros órganos, los bancos centrales pusieron en juego instrumentos y operaciones capaces de suscitar prácticas conducentes a la formación de un mercado de capitales.

e) La financiación de los gobiernos por los bancos centrales guardaba en gran parte, relación con el desarrollo económico, según la clase de fines u obras

a realizar, aún cuando en la mayoría de los casos nada tuviera que ver con lo que es un programa general de asignación y uso de recursos.

f) Todos los bancos centrales se han basado, en una u otra ocasión, en los "controles selectivos o cualitativos" para regular la dirección o el empleo del crédito institucional privado, pero la eficacia de dichos controles dependía de que fueran más o menos adecuadas las medidas generales de control monetario.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO A DISPOSICION DE LOS BANCOS CENTRALES.

Las exigencias de financiamiento para el desarrollo económico que se superponen a la utilización del crédito por los sectores privados, a los apremios de los déficits gubernamentales y a los excesivos vaivenes de las balanzas de pagos, han representado una amenaza constante para el frágil equilibrio mantenido por los bancos centrales de América Latina entre la oferta de fondos y la disponibilidad de recursos. La dificultad de reducir la demanda existente ha hecho que, en muchos casos, se haya tenido que cubrir una demanda nueva recurriendo a la expansión del crédito y a presiones inflacionarias; los bancos centrales han tratado de evitar o paliar en lo posible esta anomalía, prefiriendo aquellas fuentes de fondos no inflacionarios que, estando a su alcance no implicaban la extensión directa de su crédito. De dichas fuentes pueden citarse, como usadas por los bancos centrales en alguna oportunidad, las utilidades que perciben por sus cuentas de capital, la liberación de parte de sus reservas de divisas y los empréstitos del exterior. Con los fondos así obtenidos subvenían a necesidades extraordinarias relacionadas con el programa de desarrollo y dirigían estas inversiones sin tener que recurrir a su facultad de crear crédito.

El uso de sus utilidades (tanto las corrientes como las acumuladas en cuentas de capital) ha sido muy socorrido entre los bancos centrales. Así, por ejemplo, han solido asignar una cuenta especial para las utilidades corrientes de la que se dispone para hacer préstamos especiales o comprar valores. Debe citarse, al respecto, el caso de Bolivia, donde cierto porcentaje de las utilidades del Departamento Bancario se destina a un fondo especial, que se invierte en préstamos a largo plazo para la industria. Honduras y El Salvador se han valido de una técnica parecida a la anterior, pues consiste en la asignación de determinado porcentaje de las utilidades del banco central al capital del Fondo de Valores, el cual, a su vez, puede invertirse en títulos a largo plazo de empresas públicas.

En ocasiones, a los bancos centrales se les ha autorizado o requerido para invertir parte de sus utilidades de capital o corrientes, o a girar sobre las cuentas del gobierno o de organismos gubernamentales, a fin de aportar fondos para el desarrollo. Esto se ha hecho por lo general en forma de suscripción de capital de nuevas instituciones de desarrollo, o de aumento del patrimonio de las ya existentes, o bien invirtiendo en fondos especiales relacionados con valores u operaciones a plazo mayor. De los bancos que han recurrido a este procedimiento, bueno será citar el Banco de la República, de Colombia, al cual se autorizó en 1948 para que destinara parte de las utilidades que obtuvo con la revaluación de sus existencias de oro, a cubrir el capital autorizado pero no pagado de la Caja Agraria, Industrial y Minera; asimismo, en 1955, parte de las utilidades que tuvo el Banco de la República por la devaluación monetaria se destinó a crear el Fondo de Estabilización, y, a su vez, el saldo de la liquidación de este organismo, en 1960 permitió una suscripción adicional por el Gobierno de parte del capital del Banco Ganadero. De modo semejante, en 1947, se concedió al Banco Central de Guatemala auto-

rización para asignar al Fondo de Regulación de Valores parte de las utilidades obtenidas con la revaluación del oro; y en 1953, le fué permitido al Banco de Guatemala transferir fondos de la cuenta estatal para integrar el capital del Banco Nacional Agrario. Por último, el Banco de la República Argentina transfirió en 1957, parte de sus títulos reservados y capitalizados al capital del Banco Industrial y del Banco Hipotecario.

Reviste interés el procedimiento puesto en práctica a partir de 1952, por el Banco Central de Costa Rica, para incrementar la capacidad productiva del país y reducir la liquidez que prevalecía en el mercado. El Banco estaba autorizado a destinar una porción determinada de sus reservas cambiarias a la concesión de préstamos, de uno a seis años, para el financiamiento de la importación de equipo industrial certificado por el Ministerio de Agricultura e Industria. Tales préstamos se otorgaban hasta por el 75% del valor de la mercancía importada, y era incumbencia del comprador el financiamiento, con recursos propios del 25% restante. El Banco de Guatemala, desde 1959, ha enfocado la cuestión en otra forma muy interesante, y su ejemplo ha sido seguido por otros bancos. Consiste en concertar arreglos con bancos corresponsables extranjeros e instituciones financieras internacionales para allegar fondos en divisas con que proveer a necesidades de desarrollo especiales o a largo plazo; el propósito del Banco consistió en limitar la creación de su propio crédito para fines de desarrollo, y reservar la utilización del mismo para operaciones a corto plazo u ordinarias del sistema bancario y del Gobierno; procedimientos similares han sido aplicados por el Banco Interamericano de Desarrollo; por ejemplo, este banco otorgó líneas de crédito para el desarrollo al Banco Centroamericano de Integración Económica y a bancos

X

centrales de países del área, para su aplicación en actividades productivas por intermedio de los bancos comerciales y de otras instituciones financieras.

En términos generales, los mencionados casos indican la posibilidad real aunque limitada, que un banco central tiene de contribuir directamente con fondos que no sean inflacionarios a los fines de desarrollo, sin necesidad de recurrir a crédito de nueva creación. Hay, además, otros casos en que la movilización de los fondos de los bancos centrales se basa en una creación indirecta de crédito por estas instituciones. Ejemplo de ello es la inversión de las utilidades obtenidas por la revaluación del oro, que son monetizadas en el proceso de concesión de crédito a la economía. De igual manera -y como es obvio- el hecho de situar las utilidades de un banco central en el fondo de capital de una entidad inversionista determina una mayor colaboración de esta entidad especializada con el banco central en el financiamiento de sus actividades. En la práctica, aunque dichas formas de financiamiento por los bancos centrales sin recurrir a su propio crédito apenas si han alcanzado proporciones apreciables en relación con las necesidades de desarrollo, sirven a veces para cubrir atenciones específicas y eliminan fricciones que podrían causar perjuicio al programa de desenvolvimiento económico. Tienen también significación, en términos más generales, por cuanto ponen en contacto a los bancos centrales con otras instituciones y les ilustran sobre métodos de financiación que pueden seguirse sin que el banco central tenga que crear nuevo crédito.

Préstamo directo para el desarrollo económico.

El préstamo directo de los bancos centrales para el desarrollo económico, suele entrañar una financiación, a mediano o largo plazo, para mejorar o expandir los medios de producción existentes o crear otros. En esta clase de finan-

ciamiento el banco central puede abrir crédito a los usuarios finales de los fondos, o bien comprarles directamente valores, sin la intervención de otras instituciones como intermediarios.

Tales operaciones directas son características, más no exclusivas, de los bancos centrales departamentales, esto es, de los que operan como instituciones bancarias comerciales o especializadas mediante departamentos distintos del monetario o de emisión de billetes. Difiere este género de bancos centrales de los otros, que, por ser de tipo "unitario", no cuentan con departamentos por separado para las transacciones con el público, y que incluso se han retirado, en general, de estas actividades, solamente ejercidas por bancos comerciales, instituciones especializadas y organismos gubernamentales o públicos. Si bien en América Latina se organizaron en un principio varios bancos centrales con características departamentales, únicamente dos de ellos, los de Bolivia y Uruguay, mantienen en la actualidad ese tipo de organización; por su parte, los bancos de Brasil, Haití y Panamá, que todavía no han llegado a constituirse plenamente como bancos centrales suministran al público servicios bancarios comerciales y generales.

En el caso de Bolivia, el Banco Central consta de dos departamentos, el Monetario y el Bancario. El primero es el que opera como Banco Central, en tanto que el Departamento Bancario se subdivide en dos secciones, la comercial y la industrial. Ambos departamentos son administrados por una misma asamblea general, y las operaciones de crédito del Departamento Bancario, cuando se han excedido sus recursos, determinan, a su vez, demandas de crédito al Departamento Monetario. La sección industrial tiene por objeto promover el desenvolvimiento de las actividades fabriles mediante concesión directa de crédito a las

empresas, pero también la sección comercial está autorizada a abrir crédito, que ha de ser a largo plazo (hasta de ocho años). Además, el Departamento Monetario proporciona crédito a la industria minera, a través del Banco Minero y directamente a la Corporación Minera de Bolivia. De un modo semejante, el Banco de la República Oriental del Uruguay mantiene tres departamentos: el de Emisión, el Bancario y el de Ahorro; el Departamento Bancario financia, a mediano y largo plazo, la adquisición de maquinaria para la agricultura y la industria y otras operaciones necesarias para el mejoramiento de las mismas.

De los otros bancos con funciones mixtas, el Banco de Brasil tiene, además de la Cartera de Redescuento y la Caja de Movilización Bancaria, y de las Carteras de Crédito General, de Cambio y de Comercio Exterior, dos departamentos especiales, que son los más directamente relacionados con las actividades de la financiación del desarrollo. Uno de ellos es la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial, predominantemente dedicada a financiar el sector agrícola, a lo que siguen en orden de importancia los créditos a las empresas industriales, a la ganadería y a las cooperativas, con una serie de finalidades que varía entre la producción común y corriente y el mejoramiento o la instalación de nuevos servicios; el otro departamento especial es la Cartera de Colonización, la cual, creada en 1956 para ayudar a particulares y cooperativas a dirimir las controversias sobre tierras, no ha logrado desenvolverse en forma apreciable.

FINANCIAMIENTO OFICIAL DEL DESARROLLO.

El desarrollo económico guarda una relación multiforme con las funciones gubernamentales, no sólo a lo largo del proceso de determinación de la política, sino también cuando se extiende a zonas de actividades gubernamentales

y de obras públicas específicas. Entre las atribuciones generales del gobierno están las que se relacionan con la provisión de un sistema de transportes (carreteras, ferrocarriles y vías aéreas y marítimas) y un sistema de servicios sociales (escuelas, hospitales y saneamiento). En las sociedades modernas, se espera también del gobierno que asuma la responsabilidad de fomentar industrias básicas en las que pueda apoyarse el desarrollo de la iniciativa privada; entre ellas, figuran las relacionadas con las comunicaciones, con la energía eléctrica, el petróleo y el acero, por ejemplo, siendo distintas las prioridades según la estructura de cada país en los aspectos políticos, sociales y económicos. La importancia que se atribuya al desarrollo de cada una de estas actividades suele reflejarse en la posición presupuestaria y fiscal del gobierno y, a través de ella en la carga que el gobierno pueda hacer gravitar sobre el banco central para el financiamiento del déficit. Por lo tanto, al nivel del gobierno nacional, o a los niveles de las autoridades locales y de los organismos autónomos, el banco central es requerido para ejercer, por cuenta de dichas autoridades u organismos, funciones de prestamista de última instancia, en no pocos casos de prestamista único.

El banco central puede financiar de dos maneras las actividades públicas de desarrollo: a) por el procedimiento acostumbrado de cubrir el déficit del gobierno nacional mediante préstamos o adquisición de valores, en los casos en que el costo de las actividades de desarrollo aparece incluido en el presupuesto; o b), suministrando fondos, con la garantía del gobierno, destinados a programas especiales emprendidos por órganos gubernamentales, o a empresas y proyectos autónomos, fuera de los procedimientos presupuestarios.

Como la totalidad del déficit del presupuesto gubernamental no

puede atribuirse a una sola partida de gastos, el papel que asume el banco central al financiar el desarrollo por el método presupuestario es por demás directo y, en la práctica, poco es lo que puede añadir a la influencia que, en general, le sea dable ejercer, en alguna forma, a la hora de formularse el programa de gobierno. Pero en algunos casos si se han asignado especialmente al banco central partidas del presupuesto o proyectos del programa de desarrollo, para su financiamiento. Aun cuando esta selección no altere en modo alguno el alcance global de las actividades públicas, tal vez permita al banco central señalar a la atención del gobierno el carácter productivo de lo que se puede financiar con préstamos y la necesidad de que los restantes gastos sean cubiertos con ingresos ordinarios, limitándose así el monto del déficit, aunque no se corrija su naturaleza. Además, la asignación del banco central de partidas específicas de inversión puede permitirle arbitrar formas, condiciones y tasas de financiamiento congruentes con la índole y el rendimiento de la inversión, y establecer de ese modo las normas de administración y dirección del proyecto.

Como muestra de una clase determinada de financiamiento de desarrollo, puede citarse el caso del Banco Central de Reserva de El Salvador, que fue autorizado en 1952 a comprar valores garantizados o emitidos por el Estado con fines relacionados con actividades productivas de carácter público. Ya en 1945, se le facultó para prestar fondos al Gobierno a fin de que éste los destinase de modo exclusivo a la agricultura, a la industria, a la construcción de caminos y a otras actividades productivas. En forma similar, al Banco de Guatemala se le encomendó el financiamiento de actividades públicas especiales muy concretas, mediante la compra de determinadas emisiones de bonos con garantía estatal, como

son los de los servicios telefónicos, de la Universidad Nacional y del aeropuerto. Al Banco de la República de Colombia, se le facultó para otorgar préstamos directos a la Administración de Ferrocarriles, con la garantía de sus títulos y más tarde, en 1948, fue autorizado a invertir parte de su capital y de sus reservas en obligaciones con garantía oficial, de la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz del Río, industria de propiedad pública; estas obligaciones se convirtieron más tarde en acciones de la empresa y fueron vendidas al público sobre una base proporcional obligatoria relacionada con el impuesto sobre ingresos y utilidades. Desde 1944 se concedieron poderes en Ecuador al Banco Central para adquirir obligaciones de los ferrocarriles y otorgar préstamos destinados a obras del ramo. Hay que señalar también la contribución del Banco de México al desarrollo en determinados sectores de atención pública, y ello en dos formas principales y directas, como son la compra de papel emitido por el Gobierno para actividades especiales (construcción de ferrocarriles y carreteras, entre otras) y en menor medida, la redención de bonos expedidos por el Gobierno para compensar mejoras introducidas en terrenos de propiedad privada (por ejemplo, obras de riego).

El uso de la garantía estatal se ha difundido mucho, y se emplea sobre toda para disponer de financiamiento especial al margen del presupuesto y de la deuda pública, pero con el respaldo del gobierno. Prácticamente en todos los casos en que interviene la garantía del gobierno, el banco central, ya por sí mismo o valiéndose del fondo de valores, puede proporcionar crédito directo o apoyo comercial a los bonos de corporaciones dependientes o semipúblicas cuyas actividades se hallen dentro del ámbito gubernamental, pero fuera de todo trámite presupuestario o fiscal. Realmente, en el caso de créditos solicitados o de bonos emitidos por

las autoridades locales o por servicios y empresas propiedad pública, la diferencia entre sí hay o no garantía del gobierno es cuestión de grado, y puede ser insignificante allí donde en el mercado se dé por supuesto que el gobierno respalda las obligaciones asumidas por el organismo subalterno. Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, en la mayoría de los casos, la diferencia entre el bono garantizado y el no garantizado estriba en que el primero es elegible y el otro no para su compra por el banco central, con lo que se proporciona a aquél un mercado y una liquidez que se le rehusan al último.

CONTROL SELECTIVO DEL CRÉDITO PARA FAVORECER EL DESARROLLO.

La adaptación a usos selectivos de los instrumentos generales de control monetario, que en varios casos se ha efectuado para ayudar a realizar los ajustes cíclicos o estacionales, tiende en la mayoría de los países latinoamericanos a apoyar la explotación de recursos primarios y la promoción de nuevas actividades, ya que lo que se persigue es un desarrollo económico de mayor amplitud. Las técnicas nuevas, que ensayaron por primera vez algunos bancos centrales, han llegado a formar parte de su experiencia en la política monetaria en general; aquí van a ser estudiadas en lo que concierne a su aplicación concreta destinada a favorecer el desarrollo económico.

En los bancos centrales de América Latina ha prevalecido la técnica de fijar tasas de redescuento y de interés preferenciales, y condiciones especiales para las operaciones de redescuento y préstamo, que se han aplicado de modo general, al crédito sobre documentos y para empresas y prestatarios relacionados directamente con el desarrollo económico. Uno de los primeros ejem-

plos fue el del Banco Central de Reserva del Perú, que en 1951, comenzó a conceder servicio de redescuento al Banco Agrícola, Industrial y Minero, a bajas tasas de interés y libre de limitaciones impuestas en su ley orgánica. El Banco Central de Guatemala estableció en 1946, una tasa especial inferior a la de redescuento, a efectos de adquisición de equipo agrícola y maquinaria industrial; y hasta muy recientemente, el Banco Central de Bolivia estaba facultado para cargar una tasa nominal a los anticipos sobre préstamos concedidos a la Corporación Minera de Bolivia, con objeto de facilitar recursos al sector minero. Dos bancos centrales han brindado con bastante amplitud tasas y condiciones diferenciales a las actividades de desarrollo económico; el Banco Central de Chile, que concedía crédito a tasas reducidas, condiciones especiales y largos plazos sobre pagarés y redescuentos que tuvieran que ver con actividades de desarrollo agrícola o industrial, y el Banco de la República de Colombia, el cual ha aplicado también, a partir de 1951, tasas y condiciones diferenciales y desde 1960, tiene en vigor normas diferenciales de redescuento con tasas rebajadas (2 y 3 por ciento, cuando para efectos comerciales regían las de $3\frac{1}{2}$ y 5% por ciento) y mayores vencimientos (de uno a tres años, de tres a cinco y de plazo indefinido) para transacciones destinadas a financiar la agricultura, la ganadería y la pesca, o cuando se trata de documentos presentados por ciertas instituciones (Caja Agraria y Banco Ganadero).

Otros bancos centrales han fijado montos preferenciales para el encaje mínimo legal, aplicables a diferentes clases de obligaciones e instituciones, o han exceptuado, parcial o totalmente, de los requisitos de encaje a los fondos bancarios destinados a préstamos de desarrollo o pertenecientes a instituciones de determinada naturaleza. Así, por ejemplo, el Banco Central de Honduras,

con objeto de estimular las inversiones bancarias, autorizó a los bancos comerciales a incluir entre sus reservas los títulos susceptibles de ser adquiridos por el Fondo de Valores, y permitió encajes por debajo del límite legal para ciertas categorías de crédito de desarrollo e inversiones efectuados por los bancos. Desde 1951, se viene autorizando por el Banco de la República, parte de sus reservas legales en préstamos específicos y de Colombia, a las instituciones bancarias a invertir en títulos para el fomento de la economía nacional, y hasta muy recientemente el Banco Central de Chile permitía a la banca privada incluir como parte de sus encajes legales documentos procedentes de préstamos para el desarrollo.

El ejemplo más notable, sin duda, ha sido el del Banco de México, que desde 1949 tiene implantado un control sobre préstamos e inversiones gracias a la técnica de los requisitos de encaje, ya que permite a las instituciones financieras sustituir parte de sus reservas por activos que se relacionen con el financiamiento industrial, o para fines de exportación y, sobre todo, con el financiamiento agrícola y ganadero. Este procedimiento, además de perseguir el objetivo preciso de asegurar un monto fundamental de crédito para actividades vitales ha tenido el efecto de establecer contactos entre los agricultores y los bancos privados, habituando a los primeros a los plazos y condiciones en que podían facilitárseles el crédito y los servicios de los bancos, y acostumbrando, por su lado, a los bancos a considerar que la colectividad agrícola ofrece oportunidades de recaudación de ahorros y otorgamiento de préstamos que pueden conceptuarse como "buenas" desde el punto de vista del riesgo bancario. Dicho efecto, así como el ensanchamiento de las prácticas y de la organización bancarias, tiene tendencia a sobrevivir al carácter transitorio del control regulador y sirve de base para cimentar en forma más permanente el financiamiento del desarrollo.

Además de estos usos de los controles generales en forma selectiva, los bancos centrales han puesto en juego su facultad de regular el costo y los plazos de crédito, dando atención a sus diversas especies y finalidades. Algunos de ellos se valieron de esa facultad para fijar más favorablemente las tasas de interés y otras cargas aplicables por las instituciones financieras, cuando se trataba de costear actividades de desarrollo. Ha sido costumbre característica del Banco de la República, en Colombia, seguida luego ampliamente por otros bancos centrales, la de fijar diferencias máximas entre sus tasas de redescuento y las tasas de interés en los préstamos de los bancos comerciales, acordando la mayor amplitud a títulos y préstamos relacionados con finalidades productivas y de desarrollo: ello se conseguía como es natural, mediante reducciones de la tasa de redescuento en relación con las tasas de interés. En 1953 se autorizó al Banco Central de Chile para fijar los máximos de las tasas de interés, comisiones y otras cargas que los bancos podían imponer sobre operaciones para facilitar el desarrollo, y los bancos centrales de Honduras y Costa Rica, en forma semejante, fueron facultados para fijar límites máximos a las tasas de interés y a los descuentos aplicados por los bancos sobre diversas clases de créditos e inversiones.

Es interesante consignar que los controles selectivos se han aplicado más ampliamente en América Latina mediante la adaptación de los instrumentos generales de política monetaria que por el procedimiento de imponer directamente restricciones o delineamientos a los bancos. Ocasionalmente se han introducido restricciones al crédito para la compra de artículos de lujo o innecesarios (en Argentina y Perú, por ejemplo), con el fin de desviarlos hacia actividades más productivas, pero en general se ha servido tal propósito aplicándose con-

troles de cambio o de importación; y, en tales casos, la concesión de crédito quedaba subordinada a la observancia por los prestatarios de las normas que regulan el movimiento de divisas y las importaciones. En otras formas del financiamiento de consumo, como, por ejemplo, en el financiamiento de bienes raíces, ha habido más tendencia a la promoción que a la restricción, apelándose más a medidas generales que especiales. A pesar de ello, los bancos centrales han señalado en algunos casos a los bancos comerciales las políticas generales de préstamo que deben seguir; el Banco Central de Honduras por ejemplo, se reserva el derecho de fijar límites generales para las diversas clases de préstamos e inversiones de las instituciones de crédito, y de igual modo están facultados los bancos centrales de la República Dominicana y de Costa Rica, el último de los cuales ha utilizado estos poderes para fijar los límites máximos a que se pueden efectuar diversas clases de préstamo.

También cabe señalar el amplio uso que se hace en América Latina de medidas encaminadas a la regulación del crédito desde el punto de vista de la "solvencia bancaria" más que desde el control monetario o crediticio, pero que son susceptibles, no obstante, de dificultar el financiamiento especulativo y favorecer el de carácter productivo. Muchos son los controles que entran en este grupo: por ejemplo: la aplicación de distintas proporciones entre activos y pasivos entre obligaciones y cuentas de capital, entre el activo líquido y el pasivo; de garantías prendarias para diferentes clases de préstamos y de límites máximos para cada préstamo en particular. Muy significativas son las disposiciones del Banco Central de Honduras que permiten modificar, según lo aconseje la situación económica, las relaciones y proporciones aplicables a los pasivos y cuentas de capital bancarios, y las que, en las nuevas leyes de El Salvador y

Nicaragua, facultan a los bancos centrales para modificar los máximos de préstamos e inversiones según que clase sean.

En el examen que se ha hecho en estas páginas de las técnicas utilizadas por los bancos centrales para promover o facilitar la afluencia de capitales para el financiamiento a mediano y largo plazo del desarrollo económico, no se incluyen aquellos servicios prestados a corto plazo, pero de una manera constante, que se relacionan más con el mantenimiento de las actividades económicas existentes, que con el fomento de otras nuevas. Sobresalen a este respecto, las operaciones efectuadas por los bancos centrales para financiar los programas de estabilización de precios puestos en práctica por sus gobiernos respectivos, ya sea mediante adquisiciones y financiamiento directos o bien por la concesión de crédito de instituciones especiales. Entre los ejemplos de la modalidad primeramente citada habría que contar la estabilización de precios de productos agrícolas emprendida por los bancos centrales de Guatemala, Costa Rica y Ecuador, y la estabilización de los del cobre por el Banco de Chile. En la segunda categoría pueden colocarse el financiamiento por el Banco de la República de Colombia, de las compras y el acopio de café; las condiciones especiales de redescuento otorgadas por el Banco de México a bancos comerciales para que financiaran el almacenamiento y comercialización de productos agrícolas y de otros no menos esenciales, y las operaciones de igual género efectuadas en el pasado por el Banco Nacional de Cuba, en lo que respecta al azúcar y al arroz.

Por último, el control de cambios- que en muchos casos no guarda sino una conexión secundaria con el fomento económico- se ha adaptado también al ejercicio de las políticas de desarrollo a tal punto que su influencia es bastante profunda en la política monetaria de los bancos centrales. A la hora de calcular

el gasto de divisas y de fijar cuotas de importación y tipos de cambio múltiples, los gobiernos de los países latinoamericanos han solido guiarse por consideraciones encaminadas a asegurar, a la importación de bienes de capital, prioridad sobre usos menos esenciales de los recursos cambiarios. En muchas ocasiones se ha requerido a los bancos centrales para que participen y otorguen sus asesoramiento en la formulación de las políticas y en la administración de las medidas adoptadas, pero pocas veces han tenido que comprometer directamente en ello sus decisiones y sus recursos. Ahora bien, los bancos centrales ponían en práctica, dentro de su campo de acción, las políticas cambiarias y de importación de sus gobiernos; primero, exigiendo a los bancos que su financiamiento del comercio exterior se plegase al procedimiento y a las licencias establecidos en los controles comercial y cambiario, y, en segundo lugar, condicionando la concesión de sus servicios de redescuento o la aplicación de los requisitos de encaje al hecho de que los créditos de los bancos guardasen conformidad con los criterios de importación y de cambio monetario. De esta manera, por medio de los bancos centrales, se armonizan las políticas cambiaria y crediticia y se intensifica la influencia recíproca que pueden ejercer en el encauzamiento de los fondos hacia actividades de desarrollo económico.

Finalmente, hay que hacer referencia de nuevo a las iniciativas que han tenido varios bancos centrales (particularmente en América Central) al destinar parte de las reservas cambiarias o de los fondos conseguidos en el exterior a la financiación del desarrollo. En conclusión, de acuerdo con sus peculiaridades, los diversos bancos tienen atribuciones para fijar límites y condiciones y promover medidas que, en su defecto, pudieran ser adoptadas por otros órganos, sin las garantías que proporciona la banca central y al margen de la políti-

5) COMENTARIOS DE LA ENCICLICA MATER ET MAGISTRA
SOBRE EL TEMA.

Con referencia a la Iglesia Católica, la misma en la Encíclica Mater et Magistra esboza sus pensamientos económicos en forma directa e indirecta:

Referencias Indirectas:

La inclusión por el Santo Padre del problema de las zonas insuficientemente desarrolladas de un país en la parte tercera de la encíclica como nuevos aspectos de la cuestión social, nos hace dirigir primeramente nuestra mirada a la insistencia con que el Pontífice destaca que la Iglesia está al día en estas cuestiones, como siempre, y desea dar orientaciones y directrices para la hora presente con sus inquietudes propias. Y así, ya en la introducción se refiere a las proporciones de la cuestión social, "como hoy se presenta" (MM9), idea reafirmada claramente cuando al final de la parte primera da como motivos de la nueva encíclica el "resolver la cuestión social por los caminos más ajustados a las circunstancias de nuestro tiempo" (MM50), actualizando la doctrina de Papas anteriores, así como concretado y explaneado el pensamiento de la Iglesia "sobre los nuevos y más importantes problemas del momento" (MM50). Uno de ellos es desde luego, como hemos visto detenidamente, el que estamos examinando.

a) Nuevo concepto de equidad.

El Pontífice se refiere al antiguo concepto de equidad, de significado meramente individual, cuando en la parte primera señala que en tiempos de León XIII se afirmaba que el único motivo de la acción económica era el provecho individual, con la libre e ilimitada concurrencia y la absoluta ostentación del Estado en el campo económico que justificaban plenamente la ley del más fuerte. Este

condicionamiento económico llevaba consigo la acumulación de riqueza en manos de unos pocos. También, como hemos visto, en manos de determinadas zonas o regiones más progresivas e industrializadas. O de grupos poderosos, radicados primordialmente en estas últimas regiones cuyos intereses han propugnado en ocasiones los poderes públicos con servilismo manifiesto, que el Pontífice denuncia nuevamente al recordar la encíclica *Quadragesimo Anno* y la perspicacia con que Pío XI ya examinó este punto (MM36).

Frente a estas posturas ya rebasadas hoy, el Papa insiste en lo que podríamos resumir en la frase "nuevo concepto de equidad", pues no en vano, en el párrafo concreto que nos corresponde comentar, su Santidad se refiere a lo que "la justicia y la equidad exigen".

Este nuevo concepto de equidad no es sino, entre otras cosas, la consideración de la desigualdad espacial, territorial, de posibilidades análogas, no sólo para todos los individuos, sino también para todas las regiones y zonas en que éstas se agrupan y que tanto condicionan su vida, y concretamente su nivel de vida.

Por eso el Sumo Pontífice destaca reiteradamente a lo largo de las partes primeras y segundas de la encíclica que el Estado ha de intervenir precisamente para tutelar "los derechos de todos" (MM20), promoviendo con oportunidad; que los bienes han de llegar con equidad a todos (MM43), según precedesor Pío XII indicara en el radiomensaje de Pentecostés de 1941, y a todas las regiones naturalmente. Y más adelante ya en los comienzos de la parte segunda, habla de la presencia de los poderes públicos para promover debidamente el desarrollo de la producción en función del progreso social en beneficio "de todos los ciudadanos" (MM52).

Igualmente, señala la competencia del Estado a intervenir en la división y distribución espacial y geográfica del mismo, porque la prosperidad económica de un pueblo "consiste, más que en el número total de los bienes disponibles en la justa distribución de estos bienes", para asegurar el perfeccionamiento de los ciudadanos, fin al que está ordenado por su propia naturaleza -dice-, todo el sistema de la economía nacional (MM74).

Para todos estos fines, y para la reducción de desniveles "entre las distintas zonas de un mismo país" (MM54), pone como principios fundamentales; entre otros, la subordinación plena de los intereses individuales y de grupo (por ejemplo, los regionales) "a los generales del bien común" (MM37), lo que lleva consigo, según las enseñanzas de Pío XI, y entre otras cosas, la colaboración en el plano mundial entre las comunidades políticas, aún "en el campo económico" (MM37) y cuánto más, natural e inequívocamente, entre las diversas regiones de una misma nación.

Por ello, finalmente, entre los dos motivos a que reduce los que caracterizan la magistral encíclica de Pío XI es el segundo la ordenación "bajo el influjo rector de la justicia social" (MM40). La inclusión de la ordenación territorial que el desarrollo regional supone entre dicha básica ordenación jurídica, interna e internacional, es evidente.

b) Autonomía y responsabilidad.

El desarrollo regional, tal como lo hemos expuesto en la parte segunda de nuestro comentario, tiene dos características esenciales, que el Pontífice viene a apoyar claramente, recordando a su vez doctrina de la *Quadragesimo Anno*. Son éstas unas adecuadas y razonables autonomías, que lleva aparejada una cierta e

irrenunciable responsabilidad.

La región es, desde luego, una comunidad menor respecto de la nación, que tiene señalado dentro de ésta unos objetivos a realizar que no es justo -dice el Papa- sean reservados a la sociedad mayor, la nación. Y en esto recuerda nuevamente la doctrina de Pío XI, con el principio de subsidiaridad, que es fomento, estímulo, coordinación, suplencia y cumplimiento, pero no absorción ni destrucción absoluta (MM35).

Esa autonomía efectiva de que han de gozar respeto de los poderes públicos los organismos intermedios, entre los que claramente se encuentra la región, exige una condición de todo punto necesaria: que dichos organismos "tengan la forma externa y la sustancia interna de auténticas comunidades" (MM65), lo que es precisamente una de las características propias de las regiones, comunidades, genuinas y naturales que el desarrollo económico viene a revitalizar, como hemos visto.

Pero a esta autonomía generadora y prudente han de corresponder las comunidades, interesándose "en que los ciudadanos se sienten responsables de la defensa del bien común en todos los sectores de la convivencia" (MM96). No se trata, por lo tanto, de crear porque sí organismos intermedios cualesquiera, sino de hacerlos operantes y responsables.

c) Lo económico-social.

Hemos definido el desarrollo regional como el pleno desarrollo económico y social de una región, con vistas a su más perfecta integración en la nación. Lo económico-social por lo tanto, es esencial y característico de dicho desarrollo.

Pero precisamente, como señala Su Santidad (MM61), los derechos económicos-sociales son derechos de la persona que pueden encontrar adecuada satisfacción en la socialización bien entendida, como la desarrolla el Papa en la encíclica. Y es que el desarrollo regional no es un método de acción individual, sino un método conjunto, integral, de base eminentemente social, por lo que queremos dejar constancia aquí de sus posibilidades como método para lograr el progreso de las relaciones sociales que el Pontífice dice que "puede y, por lo mismo, debe verificarse" (MM64).

Además, las desigualdades económico-sociales, que el Santo Padre quiere no sólo que no aumenten, sino que "se atenúen lo más posible" (MM73), porque "contradicen a la justicia y a la humanidad" (MM94), en la época moderna, encuentran o pueden encontrar en el desarrollo regional, como hemos visto, el más adecuado tratamiento.

d) El Estado y los particulares.

No queremos recoger aquí, naturalmente, más que aquellas referencias al tema que atañen al desarrollo regional, tratando de ver cómo confirma el Sumo Pontífice en la encíclica las directrices del mismo.

El tema de fondo lo afronta, por ejemplo, cuando habla (MM57) de que, cuando falta la actividad de la iniciativa particular, surge la tiranía política, y por el contrario si falta totalmente o es defectuosa la debida intervención del Estado, resulta el desorden más irremediable (MM58).

Pero a nuestro propósito nos basta señalar cómo cumple perfectamente el desarrollo regional las directrices que marca la encíclica para la intervención del Estado, en lo que nuevamente insistiremos dentro ya de la doctrina con-

créta sobre las relaciones entre zonas de desigual desarrollo de un país.

Y tales directrices son: colaboración autónoma y activa de todos, individuos y grupos (MM66); acción oportuna de coordinación y dirección del poder público (MM66), y, finalmente, acción multiforme más amplia y más ordenada de los gobernantes, responsables del bien común (MM54).

La adecuación del desarrollo y la planificación regionales, tales como las hemos expuesto, a estas directrices, nos parece evidente y suficientemente clara.

e) La industrialización.

Es parte integrante casi siempre de cualquier proceso de desarrollo regional, como hemos visto; y el Papa se refiere a la industrialización cuando, al hablar respecto de la remuneración del trabajo y a los salarios que someten a los obreros y a sus familias "a condiciones de vida totalmente infrahumana" (MM68) achaca tal "espectáculo inmensamente doloroso" al hecho de que en muchos países el proceso de la industrialización está en sus comienzos o todavía en fase no suficientemente avanzada. Hay que urgir y avanzar en los métodos de desarrollo industrial para su más perfecta aplicación a los países en vías de desarrollo, tema al que se dedicó por la A. E. P. un ciclo de conferencias en abril de 1961 que tuvo lugar en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, de la Presidencia del Gobierno, en Alcalá de Henares.

f) Interdependencia.

Finalmente, en estas referencias indirectas, no queremos dejar de mencionar siquiera el afán de la encíclica de señalar la multiplicación de las relaciones entre los pueblos, su interdependencia, los criterios supranacionales, etc. (MM49),

como imperativos de la hora presente que indudablemente exigen de las regiones de un mismo país la más perfectísima relación y comunicación, que facilite la superior integración a escalas nacionales y supranacionales.

Referencias Directas:

En tres ocasiones concretas habla el Santo Padre expresamente de los desequilibrios económico-sociales existentes entre zonas económicamente desarrolladas en el interior de cada una de las comunidades políticas, aparte del párrafo sobre relaciones entre zonas, objeto primordial de nuestro comentario.

Es la primera cuando, casi al final de la parte primera, subraya las ulteriores cambios verificados en estos últimos veinte años, innovaciones que agrupa en tres apartados: a) en el campo científico-técnico-económico; b) en el campo social y c) en el campo político.

Dentro del campo social, y después de mencionar el desarrollo de los seguros sociales, de la instrucción, de la movilidad social, etc., destaca que el aumento en eficacia de los sistemas económicos en un crecido número de comunidades políticas hace resaltar más los desequilibrios económico-sociales en tres aspectos: 1*, entre sectores de la producción (agricultura por un lado, industria y servicios por otro); 2*, entre las diversas zonas en el interior de cada país, y 3*, entre los países de distinto desarrollo económico (MM48).

La misma clasificación es repetida por Su Santidad en los comienzos de la parte segunda, de la encíclica, al referirse a las mayores posibilidades que el progreso científico y técnico ofrece al poder público para reducir los desniveles en tres sectores productivos, entre diversas zonas de un mismo país y entre las diver

sas naciones en el plano mundial (MM54).

Por tercera vez menciona concretamente el Pontífice esta cuestión, nada más que al empezar la parte tercera, que estudiará los nuevos aspectos de la cuestión social, destacando como el sucederse de las situaciones históricas hace resaltar siempre más una nueva exigencia y equidad; que éstas ya no atañen exclusivamente a las relaciones entre trabajadores y empresarios, sino también a las de la trilogía que venimos considerando (sectores, zonas y países) (MM 22).

En consecuencia, pues, al problema de las diferencias y desigualdades regionales de un país dedica el Papa sumo interés, y es uno de los tres aspectos que continuamente va señalando como nuevos y preocupación propia de los tiempos presentes.

Sin embargo, el lector cuidadoso y algo experto en economía podrá observarnos que hay una ocasión (MM78 y 80), que su Santidad se refiere sólo a los desequilibrios entre sectores y en plano mundial, olvidando, al parecer, las diferencias regionales. Lo que puede apoyar, finalmente, dicho cuidadoso lector con el párrafo objeto de nuestro comentario principal -Relaciones entre zonas de desigual desarrollo de un país (150-52) - está englobado precisamente dentro del subtítulo general de la parte tercera, "Relaciones entre los distintos sectores de la economía" (123), antes de tratar las "Relaciones entre países de desigual desarrollo económico" (157).

La objeción es cierta, pero no tiene importancia, ya que hay, a nuestro juicio, perfecta explicación.

En efecto, hemos indicado anteriormente que, si bien el problema de los des-
niveles entre zonas y regiones de un país es grave, importante y bastante más ge-

neral de lo que parece a primera vista, incluso en naciones adelantadas, tiene, sin duda, mayor entidad, el de los países subdesarrollados, el Tercer Mundo, y por ello el Papa le dedica mayor espacio, atención y calificación.

También hemos visto que en estos momentos está incluso algo técnicamente más avanzado el tratamiento de los países subdesarrollados que el correspondiente a regiones insuficientemente desarrolladas dentro de un país, objeto más reciente de elaboración y de conocimiento por parte sólo de los especialistas y expertos en esa parcela de la teoría económica.

Por otra parte, hay quien sostiene, siendo inicialmente completamente ortodoxo desde el punto de vista económico, que el desequilibrio entre regiones es, en general, fiel reflejo del existente entre el sector agrícola y el industrial, reduciendo, por tanto, el problema a una manifestación locacional y espacial de dichas desigualdades sectoriales. Esto es, cabalmente, lo que viene a hacer el Pontífice, aunque ya hemos precisado las tres veces concretas que se refiere expresamente a las desigualdades regionales, y especialmente al comienzo de la parte tercera, en que lo menciona como nuevos aspectos de la cuestión social que va a estudiar.

Pero, si hasta aquí hemos tratado de espigar referencias indirectas y directas del desarrollo regional en la nueva encíclica, es hora ya de entrar en la doctrina concreta del Pontífice, condensada magistralmente en un jugoso epígrafe de poco más de trescientas palabras.

6) CONCLUSIONES.

En el mundo de hoy la banca central ha cumplido ya la etapa en que actúa con normas surgidas de experiencias liberales para pasar a una función rectora en la administración de las políticas generales en que en cada caso trazan los gobiernos. Es por eso que en el mundo en los institutos encargados de la dirección de la economía, los mismos son integrados en gran parte por ejecutivos de la banca puesto que los mismos serán en última instancia los encargados de poner en marcha la planeación a desarrollar en el ámbito bancario.

La técnica de la planeación es el único camino que pueden seguir las llamadas naciones de economía subdesarrolladas y en esto la mayor parte de la doctrina se muestra conteste. Pretender imponer un sistema de mercado libre en tales países representa tanto como desguarnecer de toda defensa a los grupos económicos nacionales, especialmente industriales, dado que no es concebible que éstos puedan prosperar o sobrevivir en competencia con organizaciones internacionales gigantes.

Tampoco resulta explicable que se proponga un sistema de libertad económica, después que las industrias locales han abierto un mercado, mercado que viene así a asegurar a las grandes combinaciones la seguridad de un rendimiento provechoso de su capital desde el momento mismo que inicien sus actividades.

En primer lugar el interés nacional exige la independencia del poder político de toda influencia extraña y la capacidad de dicho poder para ordenar la política económica conforme a una planeación que vale por la integridad política de la nación y por el bienestar de las grandes masas de población. Esta finalidad de la planeación debe ser ineludible dado que un régimen intervencionista puede ser utiliza-

do en favor de determinados grupos económicos privilegiados y con ello se desvirtuaría el fin que se debe tener en mira. Una teoría del interés nacional debe también considerar sus consecuencias económicas. El hecho de enunciar la defensa del interés nacional resulta a veces, en el mejor de los casos interpretado como una posición puramente idealista, desprovista de sentido utilitario o práctico para la economía de un país. El ejemplo más notable en contrario es -ya lo dijimos- el de los Estados Unidos, que ha edificado su poderío económico fundado en una política económica de tipo proteccionista.

Se trata de establecer un plan que permita el desarrollo armónico de las diversas actividades económicas del país, a fin de construir una estructura compleja, que satisfaga las más diversas necesidades de la comunidad. La política de industrialización que se propugna para los países subdesarrollados, no debe tener un carácter concluyente sino que debe resultar una manifestación de una política más general cuyo norte sea la diversificación de la economía. Esto no será posible si la política económica nacional quedara subordinada a la influencia predominante de determinados grupos económicos privados, influencia que no requiere llegar a las formas conocidas de corrupción política y administrativa, puesto que ella será consecuencia de la gravitación de hecho que los negocios realizados por esos grupos ejercen sobre el conjunto de la economía.

Una política económica referida al interés nacional necesitará establecer una escala de valores, de modo que los gobiernos puedan orientar sus cursos de acción política en forma clara, condición indispensable para no entorpecer el desarrollo progresivo de la economía. Porque, como dice F. Zweig,

"no hay compartimiento de la vida económica en el que no opere el móvil del

interés nacional, pero en ciertos compartimientos es más fuerte que en otros. Los compartimientos en que funcionan con mayor fuerza son los que llamamos factores estratégicos de la economía: las industrias básicas y los servicios públicos, el campo de la inversión en general, la moneda, el crédito y el comercio exterior".

La defensa del interés nacional, explícitamente formulada, constituye un elemento básico en los programas de países en desarrollo. Coloca a los miembros de la comunidad en una actitud decidida de lucha para alcanzar determinadas metas e implica para los diversos intereses económicos radicados en el país una garantía de defensa y de promoción de sus respectivas actividades.

La defensa del principio del interés nacional no significa asumir una actitud intemperante y recogida ante el aporte extranjero, ni supone una manifiesta hostilidad hacia un orden jurídico internacional. Todo lo contrario. Si el mundo ha de lograr un orden jurídico sólido y estable, es condición previa la existencia de países que puedan exteriorizar sin trabas su voluntad nacional y cooperar de este modo en la tarea común.

*

BIBLIOGRAFIA

- 1 - GOLDENWEISER - Política Monetaria Norteamericana - F. C. E.
- 2 - LEWIS = La Planeación Económica - Breviario - F. C. E.
- 3 - BACK - Comentarios a la Mater et Magistra. Lib. de Pens. Católicos
- 4 - LAUFENBURGER- La Economía del Desarrollo - El Ateneo
- 5 - UNESCO - La ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo.
- 6 - SAYERS - La Banca Moderna - F. C. E.
- 7 - TINBERGEN - La Planeación Económica - F. C. E.
- 8 - S. TAMAGNA- La Banca Central en A. Latina - F. C. E.
- 9 - PREBISCH Hacia una Dinámica de Desarrollo. Latinoamericano - F. C. E.
- 10 - BLEDEL Hacia un Desarrollo Latinoamericano - F. U. L. P.
- 11 - CAÑELLAS, M. Economía y Política Bancaria - Selec. Contable.
- 12 - SELECCION CONTABLE- Memorandum del Dr. Prebisch al Dr. Guido.
- 13 - Reunión de Técnicos de Bancos Centrales - Uruguay, 1946 - 1er. tomo.
- 14 - Reunión de Técnicos de Bancos Centrales - La Habana, 1952.

*

1) - LA PLANIFICACION EN LA SOCIEDAD LIBRE.

- a) Los sistemas Bancarios.
- b) El porqué de la planeación.

2) - LA BANCA AL SERVICIO DE LA PLANIFICACION.

- a) Las Políticas Bancarias y las planeaciones.
- b) La Banca Americana y el desarrollo económico.
- c) Los Bancos Centrales y sus funciones.

3)- PLANTEO DE POLITICA BANCARIA EN PAISES DESARROLLADOS.

- a) En el Mediodía Italiano.
- b) En Francia.
- c) El Plan W en EE. UU.

4)- PLANTEO DE POLITICA BANCARIA EN LOS PAISES EN DESARROLLO.

- a) Experiencias mundiales.
- b) Posición de los Bancos Centrales en la financiación del desarrollo.
- c) Fuentes de Financiación al servicio de los Bancos Centrales.

5)- COMENTARIOS DE LA ENCICLICA MATER ET MAGISTRA SOBRE EL TEMA.

6)- CONCLUSIONES.