



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



Las alternativas de financiación del desarrollo económico

Pérez Alfaro, Alfredo Reinaldo

1968

Cita APA:

Pérez Alfaro, A. (1968). Las alternativas de financiación del desarrollo económico. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Cl. 1501
966

Christuzgido

Alfredo Reinaldo Pérez Alfaro

TESIS DOCTORAL PLAN "D"

Reinaldo

Alfredo

ORIGINAL

LAS ALTERNATIVAS DE FINANCIACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

CATALOGADO

Autor: Alfredo Reinaldo Pérez Alfaro.

Nº de Registro 3160.

Cátedra: Política del Desarrollo Económico.

Profesor: Dr. Walter Beveraggi Allende.

L. 30
Tesis
1 - 1968
32

L. 320

Buenos Aires, 31 de agosto de 1968.

INDICE GENERAL DE TITULOS Y SUBTITULOS

Capítulo I. Planteamiento del Problema

Introducción	1
1. Teoría Económica y Desarrollo Económico.	2
2. Concepto de Desarrollo Económico.	13
3. Ahorro e Inversión; la distribución del ingreso.	30
4. La Inflación y el Desarrollo Económico.	43
5. El problema argentino.	53

Capítulo II. La Planeación del Desarrollo.

Introducción.	71
1. La Promoción Espontánea.	78
2. La Promoción Indicativa.	84
3. La Promoción Compulsiva.	91
4. Los intentos argentinos.	96

Capítulo III. Financiación Externa.

Introducción.	111
1. Préstamos Gobierno a Gobierno.	116
2. Los Organismos Financieros Internacionales.	122
3. La inversión privada externa.	130
4. La experiencia argentina.	139

Capítulo IV. Financiación interna por el Sector Público.

Introducción.	150
1. Los mecanismos presupuestarios.	154
2. Los mecanismos tributarios.	162
3. Banca Oficial de Desarrollo.	167
4. La experiencia argentina.	172

Capítulo V. Financiación interna por el Sector Privado.
Esponánea.

Introducción.	181
1. El empresario y los proyectos de desarrollo.	182
2. Financiación privada directa.	189
3. La Banca Privada de Desarrollo.	194
4. La experiencia argentina.	199
5. Las acciones preferidas, instrumento de capitalización.	209

Capítulo VI. Financiación interna por el Sector Privado.
Conducida.

Introducción.	219
1. Sistema de Certificados de Ahorro Nacional.	221
2. Consideraciones acerca de su implementación.	226
3. La mecánica receptiva.	234
4. La mecánica inversora.	236
5. Ensayo de texto legal ordenador del sistema.	241

C A P I T U L O I. Planteamiento del problema.

Introducción.

El presente trabajo tratará de explorar las alternativas que se presentan a los países en proceso de crecimiento, para financiar su desarrollo económico.

Para facilitar la metodología de exposición, se han considerado cuatro fuentes fundamentales de financiación del desarrollo: la financiación externa, la financiación interna por el sector público, la financiación interna espontánea por parte del sector privado, y por último, la financiación interna privada por vía compulsiva, o conducida.

Antes de entrar de lleno en el examen detallado de cada una de esas cuatro alternativas, vamos a hacer un planteamiento general del problema del desarrollo económico, y de los distintos sistemas de planeación económica cuya modalidad es factor condicionante en relación a mayor o menor intensidad con que se recurrirá a cada una de las distintas fuentes de financiación del desarrollo que hemos de estudiar.

I.1. Teoría Económica y Desarrollo Económico.

Existe en los países subdesarrollados una tendencia a menospreciar la eficiencia de los lineamientos generales de la teoría económica tradicional en relación con su aplicación para la solución de los problemas de los países en proceso de crecimiento.

Para Gunnar Myrdall se hace necesario que los países subdesarrollados amolden previamente la teoría económica a sus intereses y necesidades. Myrdall opina que la teoría económica es en gran medida la racionalización de los intereses que predominan en los países desarrollados, donde aquella se inició; en principio la teoría económica no se ha ocupado de los países subdesarrollados, y nos advierte Myrdall que, si no obstante esta reflexión, se la aplica indiscriminadamente a sus problemas, la teoría económica tradicional resulta inadecuada. Dice el mismo autor que esta situación implica un verdadero reto a los economistas jóvenes de los países subdesarrollados. (1).

Para Flores de la Peña, la falta de capacidad de los economistas de los países subdesarrollados para estudiar y resolver los problemas del desarrollo tanto en el campo de la teoría como en el de la práctica, es en parte culpa de los mismos investigadores de los países subdesarrollados, que han vivido en constante sujeción a los adelantos que la ciencia económica logra en otros países con un grado de desarrollo mayor, y que resultan inoperantes al aplicarlos a la realidad de aquellos países. (2).

Este aspecto resulta claramente definido por García D'Acuña y

Carlos Hurtado Ruiz Tagle en su trabajo "La teoría Económica y el caso especial latinoamericano". Reflexionan estos autores acerca del escepticismo de los economistas latinoamericanos hacia la teoría económica. Se arguye que la misma ha sido elaborada para explicar el funcionamiento de economías maduras, con una infraestructura social, política y económica muy disimil de la de las economías latinoamericanas, y que por consiguiente, mal puede una teoría así explicar el funcionamiento de una realidad distinta.

Se insinúa incluso, dentro de un matis politizado de la cuestión, que la teoría económica tradicional proveniente de los países desarrollados, configura una construcción ideológica que busca justificar el regimen capitalista. Concluyen los autores que en realidad, las deficiencias y limitaciones de los economistas latinoamericanos obedecen a una total falta de técnicas de aplicación concreta, y a un desconocimiento de la teoría convencional; y nos advierten acerca de una mezcla de connotaciones socio-políticas dentro de lo que podría considerarse como planteamiento netamente económico.

Describen a la economía "convencional" como abarcando dos aspectos fundamentales: la microeconomía, regida por la teoría de los precios y la macroeconomía, regida por los modelos de crecimiento y sus fluctuaciones. La teoría convencional es apta para predecir los efectos producidos por cambios en los datos básicos, conociendo la teoría de los comportamientos bajo ciertas condiciones dadas.

En América Latina, poco se ha hecho por verificar cualquiera de las teorías o modelos existentes, y por formular y demostrar una teoría

propia del desarrollo latinoamericano. Se advierte en dicho artículo que, en lugar de criticar tan ácidamente las teorías existentes, sería provechoso que los economistas latinoamericanos, e incluso las distantes entidades internacionales vinculadas, demostraran empíricamente la validez de sus afirmaciones, y se dedicaran a elaborar una teoría del desarrollo económico latinoamericano, sostenida por la experiencia histórica del continente.

Consideran desalentador para el espíritu latinoamericano, que sean entidades de investigación extra-regionales las que ya empiezan a analizar en forma sistemática y objetiva el desarrollo de los países latinoamericanos. Se cita incluso el ejemplo de los economistas indios, que no han escatimado esfuerzos intelectuales para llegar a formulaciones teóricas y empíricas útiles para la elaboración de programas de desarrollo económico, aunque para ello hayan tenido que echar mano a las teorías económicas tradicionales. (3).

Cuáles son los bagajes de la así llamada "teoría convencional" en cuanto hace a los problemas del desarrollo económico? Siguiendo a Kenneth Kurihara vamos a analizar en forma esquemática la contribución de un grupo destacado de economistas pertenecientes a la teoría tradicional.

Adam Smith incursionó ampliamente sobre el tema, con sus esquemas sobre la naturaleza del progreso económico y las causas del desarrollo capitalista. No obstante, sus conclusiones se consideran válidas únicamente en el caso limitado del capitalismo individualista. Adam Smith fué el primero que puso de manifiesto la importancia decisiva que tiene la cantidad y calidad del capital, en el proceso de industrialización nacional.

Malthus, otro economista clásico, profundizó respecto a las causas inmediatas que determinan el aumento de la riqueza, y fue el primero que dió importancia decisiva a una consideración dinámica de la población, como variable en el análisis económico a corto plazo, en lugar de considerarla como una constante. Esta consideración asume una gran importancia para las economías subdesarrolladas, que se desenvuelven por lo general en zonas densamente pobladas.

Friedrich List, el economista alemán propulsor del nacionalismo económico, adquiere gran importancia como primer sostenedor de una teoría moderna del proteccionismo. Su tesis era la de promover una industrialización forzada, justificando a tal efecto los aranceles proteccionistas como medio para promover el desarrollo de las incipientes industrias indígenas. List otorgaba vigencia transitoria al proteccionismo, hasta que las industrias favorecidas pudieran encontrarse en condiciones de competir con las extranjeras. La doctrina de List, ampliada y perfeccionada por su discípulo Henry C. Carey, adquirió gran importancia en el desarrollo muy protegido de la industria manufacturera norteamericana durante el siglo pasado.

Kurihara cita a continuación a Karl Marx, incluyendo sus ideas dentro de lo que estamos llamando "teoría convencional", destacando tres aspectos fundamentales en su enfoque de los problemas del desarrollo económico: a) una interpretación económica de la historia; b) el análisis de las fuerzas que motivaron el desarrollo del capitalismo, y c) como conclusión, la sugerencia de un desarrollo económico planificado. Marx explica el fenómeno del desarrollo capitalista prediciendo su interrupción, basándose en lo que él denomina "proceso turbulento del desarrollo capitalista". La causa de esa interrup-

ción del crecimiento capitalista, la encuentra Marx en el hecho de que el ahorro del capitalista, base de la inversión y del desarrollo se hace a expensas del consumo de los asalariados; la inversión de ese ahorro se hace presidida por el criterio racional de la búsqueda del beneficio, pero este proceso tiende a detenerse, por la desaparición de las oportunidades de inversión, como consecuencia del subconsumo y la sobre-inversión, dando lugar a las violentas crisis características del mundo capitalista.

El concepto del equilibrio automático del sistema, con sus perniciosos efectos, como una concepción fatalista del problema del subdesarrollo, se superó definitivamente con la Teoría General de Keynes. En el modelo keynesiano, el equilibrio en el punto de ocupación plena es la menos común de todas las situaciones que crea el libre juego de los factores económicos. En la realidad, se da una serie continua de desequilibrios, causadas por la deficiencia de la demanda efectiva para absorber a precios lucrativos todos los bienes que el sistema es capaz de producir. Pero Keynes, como la mayoría de los economistas de los países desarrollados, se preocupa unilateralmente del problema del crecimiento, ya que su análisis descansa en el estudio del comportamiento de la demanda y sus efectos, y solo incidentalmente se preocupa de la productividad del sistema, porque su preocupación central, más que el crecimiento, lo es la estabilidad.

En cambio, la embrionaria teoría del subdesarrollo se ocupa cada vez más del crecimiento del producto, que de la estabilidad de la economía. Ya no preocupa tanto en los países subdesarrollados la "desocupación keynesiana", a corto plazo, sino el desempleo crónico, que surge de la existencia de un ejército de reserva de trabajadores, o

lo que la Señora Robinson llama la "teoría marxista de la desocupación".

Al ocuparse específicamente del problema del crecimiento económico, en su libro "Posibilidades económicas de nuestros nietos", Keynes dice que las futuras etapas de progreso económico dependen de los siguientes factores: a) capacidad para controlar el crecimiento de la población; b) evitar guerras y discordias civiles; c) asentimiento de que la ciencia asuma la dirección en las cuestiones que caigan dentro de su competencia y d) una tasa de acumulación resultante de la diferencia entre Producción y consumo.

Si Marx, en el análisis del desarrollo capitalista, puede ser considerado como el profeta de la catástrofe final, Keynes puede entonces ser considerado como el profeta del auge permanente. Para Marx, el capitalismo es un organismo que envejece y muere. Para Keynes, es un mecanismo que puede ser reparado y mejorado. (4).

Si bien de las teorías tradicionales del crecimiento económico analizadas hasta ahora, pareciera que el análisis de los problemas del subdesarrollo responde más a una necesidad de justificar y racionalizar la supervivencia de los intereses dominantes, que a la investigación sistemática y racional de las causas de la pobreza, nadie discute que el aporte de Keynes es una base indispensable para el análisis de las distintas variables del desarrollo económico; su estudio de la renta nacional, es punto ineludible de referencia para efectuar estimaciones del ahorro, el consumo, la inversión, el empleo, etc.

Donde muchos destacan una falencia en las soluciones keynesianas, es en cuanto a las medidas concretas de política económica que las mis-

mas asignan al enfrentamiento de los problemas de los países subdesarrollados. Walter Beveraggi Allende reconoce que las soluciones keynesianas a los problemas de la desocupación, la deflación y la crisis no parecen ser suficientes o indicadas para remediar el problema del crecimiento de los países subdesarrollados. Agrega el mismo autor que, ni las inyecciones de nuevos ingresos resultantes de gastos públicos especialmente concebidos, ni el manipuleo de las tasas de interés bancario pueden ofrecer remedio suficiente frente al problema del estancamiento o del desarrollo retardado de los países latinoamericanos. (5).

Kurihara cita, como último representante de la teoría económica convencional, a Joseph A. Schumpeter, mencionándolo como el primero de los economistas modernos que agregó el desarrollo económico como una rama especializada del análisis económico. Según Schumpeter, el capitalismo se desarrolla mediante sacudidas debidas a la interacción irregular del empresario, a la innovación y al crédito, y a la larga el capitalismo tendrá que aceptar alguna forma de socialismo, como consecuencia del éxito logrado por la producción masiva, la educación de las masas y los grandes negocios, que llegan siempre acompañados por la reglamentación estatal, el resentimiento intelectual y el sindicalismo. La falta de iniciativa privada y de espíritu de riesgo, la ausencia de la idea innovadora, y la situación primitiva de las instituciones bancarias y del mercado de capitales, son aun hoy, para Schumpeter, las características institucionales comunes a las economías de mercado subdesarrolladas. Para Schumpeter, el eje fundamental del desarrollo es la dinámica de la tecnología, concepto al que considera también como factor clave para explicar también el desarrollo cíclico del capitalismo. (6).

Vemos pues, que, coincidente con las afirmaciones de Paul Baran, varias generaciones de economistas clásicos se ocuparon del crecimiento económico, analizando las fuerzas que fomentan el progreso. Advierte Baran que la preocupación de los autores clásicos por las condiciones necesarias para el desarrollo económico, surgió del penetrado estudio y observación de la sociedad en que vivieron, y trajo como resultado la firme convicción de que las relaciones políticas, sociales y económicas que prevalecían en su época impedían y retardaban notablemente el desarrollo de los recursos productivos. (8)

También Escobar Cerda sostiene que los países latinoamericanos carecen de una teoría nacional del desarrollo económico. Más bien basan sus políticas en un diagnóstico o interpretación que se hace fundamentalmente dentro del modelo que prevaleció en los años treinta, sin que la teoría clásica deje de mostrar todavía restos de su poderosa influencia. (8).

Pero también se ha tratado de elaborar -según Diamand- un planteamiento que mezclando los modelos clásicos y keynesianos, pueda ofrecer a los estudiosos de las ciencias sociales y al político, un cuadro de la teoría en que los gobiernos basan sus decisiones. Diríase que las medidas que se toman se basan en una interpretación económico-social. Pero esta aproximación empírica, desprovista de una teoría del desarrollo, lleva en su acción a muchas inconsistencias, y a tomar medidas antagónicas, o cuanto menos no totalmente compatibles. La carencia de esta interpretación nacional del proceso del desarrollo, ha sido suplida por las teorías económicas internacionales, que han nacido y se han ido perfeccionando en Europa, en países de avanzada industrialización, y donde la influencia de los modelos clásicos

cos y keynesianos es particularmente importante. (9).

Como conclusión a las consideraciones precedentes, debemos convenir que la teoría económica constituye un elemento indivisible, y válido en sus formulaciones para todos los estadios en que puede desenvolverse una economía dada. Solo habrá que adaptar sus conclusiones generales a las circunstancias particulares y específicas, en nuestro caso atingentes a los países subdesarrollados. Mal podemos hablar de una teoría tradicional enfrentada a una teoría "del desarrollo económico", como dos esfuerzos científicos de diverso signo. Donde sí existen particularidades fundamentales, es en cuanto a la implementación de las políticas económicas y de los medios de acción que en el campo de la política económica deben esgrimirse para propender al desarrollo de las economías. Indudablemente que serán distintas las armas a utilizar en el caso de economías plenamente desarrolladas para asegurar el pleno empleo y el crecimiento sostenido del ingreso, que aquellas a emplear en economías en proceso de desarrollo, cuyos problemas y cuyas características difieren totalmente de las anteriores. Allí sí, en cuanto a los objetivos de la política económica, podemos hablar de una "política económica para el desarrollo".

Además, no debemos olvidar que los procesos de desarrollo de la segunda mitad del siglo XX, poco tienen de aquel matiz de generación espontánea, o de proceso natural, al decir clásico, que caracterizó al desarrollo del siglo pasado. Hoy el desarrollo es un imperativo de la época, subrayado por la Iglesia a través de la encíclica "Populorem Progressio", y nada más lógico que analizar e implementar, dentro de los lineamientos básicos que nos brinda la ciencia

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1). Gunnar Myrdal: Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. Fondo de Cultura Económica. México, 28-10-1959. Pág. 115-120.
- (2). Horacio Flores de la Peña: La teoría del desarrollo Económico. El Trimestre Económico. Vol. XXVII. Enero-Marzo 1960. N° 105. Fondo de Cultura Económica. México, 1960. Pág. 50.
- (3). Eduardo García D'Acuña y Carlos Hurtado Ruiz Tagle: La teoría económica y el caso especial latinoamericano. El Trimestre Económico. Vol. xxxii. Abril-Junio 1965. N° 126. Fondo de Cultura Económica. México, 1965. Pág. 291-299.
- (4). Kenneth K. Kurihara: La Teoría Keynesiana del Desarrollo Económico. Aguilar. Madrid, 6-1966. Pág. 3-12.
- (5). Walter Beveraggi Allende: Consumo e Inversión como propulsores del Desarrollo Económico. El Trimestre Económico. Vol. XXI. Enero-Marzo 1954. N° 1. Fondo de Cultura Económica. México, 1954. Pág. 54.
- (6). Kenneth K. Kurihara: La Teoría Keynesiana del Desarrollo Económico. Aguilar. Madrid, 6-1966. Pág. 13-15.
- (7). Paul A. Baran: La Economía Política del Crecimiento. Fondo de Cultura Económica. México, 1959. Pág. 17-21.
- (8). Luis Escobar Cerda: Necesidad de una interpretación nacional del Desarrollo Económico. El Trimestre Económico. Vol. XXVII Octubre-Diciembre 1960. N° 108. Fondo de Cultura Económica. México, 1960. Pág. 607-608.
- (9). Marcelo Diamand: Economías de Estrangulamiento Externo. Papel de trabajo. Dentro de Estudios Industriales. Bs.Aires, 1966.

I. 2. Concepto de Desarrollo Económico.

Gunnar Myrdal nos habla con gráfica expresión, de la existencia de una clase alta de la sociedad mundial, formada por los países más ricos, entre los que identifica a las ex colonias británicas, como el caso de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y los países de Europa Centro y Noroccidental. Sus habitantes representan aproximadamente un sexto de la población mundial total.

Frente a esta clase alta, existe una clase baja de naciones, formada por las dos terceras partes del mundo no soviético, naciones que viven en condiciones paupérrimas, y entre las que identifica a Africa, salvo la región de Sudáfrica, el Asia no soviética, Cercano y Medio Oriente, con excepción de Israel, y América Latina, exceptuando a Argentina y Uruguay, que formarían, junto con las excepciones anteriores, lo que podrá definirse con una clase media de naciones.(10).

Para Myrdal, este proceso de desarrollo y subdesarrollo, lejos de tener asegurada una corrección de tipo automático, previsible, es por el contrario de carácter acumulativo; las tasas de natalidad, el proceso de inversión de capital, la estructura del ahorro y la evolución del ingreso nacional en las naciones desarrolladas y subdesarrolladas, representan variables que tienden a fijar y a acentuar el proceso. Para Myrdal existe una causación circular y acumulativa del estancamiento, y del crecimiento. Normalmente, el libro juego de las fuerzas del mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir las desigualdades entre las regiones.

Según al autor citado, si las cosas se dejaran al libre juego de las fuerzas del mercado, sin que interfiriesen las disposiciones restrictivas de la política, la producción industrial, el comercio, la banca, los seguros, el transporte, y de hecho casi todas las actividades económicas que en una economía en proceso de desenvolvimiento tienden a producir un rendimiento mayor que el promedio, así como también la ciencia, el arte, la literatura, la educación y la alta cultura, se concentrarían cada vez más en ciertas localidades y regiones, dejando al resto más o menos estancado. (11).

Gita Myrdal estudios realizados sobre desarrollo y subdesarrollo en diversas regiones de Europa Occidental; allí se ha notado que las desigualdades regionales son más amplias en los países más pobres que en los más ricos; que en los países más ricos las desigualdades han estado disminuyendo, con tendencia opuesta en los países más pobres.(12).

Resumiendo, la tesis de Myrdal es que, debido a la causación circular, existe una tendencia hacia la desigualdad, inherente al desenfrenado juego de las fuerzas del mercado, y particularmente cuando el nivel general de desarrollo es bajo. Este concepto se aproxima a lo que Knurse define como círculo vicioso de la pobreza, una especie de constelación circular de fuerzas que tienden a actuar y reaccionar las unas sobre las otras de manera tal que mantienen a un país pobre en estado de pobreza; "un país es pobre porque es pobre". No existe pues, para Myrdal, un pretendido equilibrio de fuerzas que marche hacia la autoestabilización automática del sistema social. (13).

Para definir el concepto de desarrollo económico, comenzaremos con la definición de los expertos de las Naciones Unidas, vertida en la séptima reunión de la Asamblea de Gobierno, en México, en 1966: "la expresión desarrollo se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno, para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a estas en la vida del país, y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional".

En este complejo de procesos descrito en la definición del BID, intervienen dos elementos esenciales: la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo en todo lo posible de su propia iniciativa, y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter, en forma que estimulen la iniciativa del esfuerzo propio, y de la ayuda mutua, y aumenten su eficacia.

Existen dos metas: mejoramiento e integración; y un límite, que estará dado por el momento en que la comunidad ha logrado establecer las condiciones o requisitos que le permitirán, de ahí en adelante, contribuir plenamente al progreso nacional. Solo donde esas condiciones no existen, se puede hablar de países subdesarrollados. (14).

Para Marrama, el desarrollo económico implica el aumento secular del ingreso real per cápita de una colectividad. O bien el aumento de la capacidad productiva o de la productividad de un país, en magnitud superior al crecimiento de su población. (15).

Paul Baran también define al desarrollo como el incremento de la producción de bienes materiales per cápita de una comunidad en el

transcurso del tiempo. Aclara Baran que tales incrementos pueden provenir: 1) a través de la expansión de la utilización del total de recursos, sin cambios de la organización y la técnica; es decir, que recursos preexistentes no utilizados previamente (tierra, mano de obra) pueden introducirse en el proceso productivo. 2) a través de la elevación de la productividad por unidad de recursos utilizados como resultado de medidas de organización: traslado de mano de obra de ocupaciones poco productivas a ocupaciones más productivas, alargamiento de la jornada de trabajo, racionalización de los métodos de producción, etc. y 3) por un fortalecimiento del "brazo técnico" de la sociedad, a través del reemplazo de plantas obsoletas e instalaciones productivas nuevas.(16).

Celso Furtado define al desarrollo económico como un proceso de incorporación y propagación de nuevas técnicas, que entraña modificaciones de tipo estructural tanto en el sistema de producción como en el de la distribución del ingreso. Es el proceso de expansión del sistema productivo que sirve de fundamento a una determinada sociedad. Esa expansión, solo se hace factible cuando actúa algún mecanismo de autolimitación, que la propia sociedad se impone, con respecto a la utilización del producto social. Esta autolimitación es condición necesaria para la acumulación de nueva capacidad productiva.(17)

Para Lewis, el desarrollo económico es simplemente el crecimiento de la producción por habitante.

Gino Germani introduce en su definición, el concepto de la idea del cambio. Dice Germani que el desarrollo económico de un país forma parte de un proceso más amplio: la idea del cambio; cambio no solo en las variables económicas; cambio en las instituciones, en la ment

lidad de los individuos, en los hábitos y costumbres, en las metas y en los deseos. Cambio en todos los órdenes: sociológico, psicológico, económico, y hasta filosófico.

3 Ampliando el panorama de una simple definición, Baran advierte que el desarrollo económico, históricamente ha significado una transformación de vastos alcances en la estructura económica, social y política de la sociedad, y en la organización dominante de la producción, la distribución y el consumo. El desarrollo económico siempre ha sido impulsado por clases y grupos interesados en un nuevo orden económico y social, encontrando siempre oposiciones y obstáculos por parte de aquellos que pretenden la conservación del status quo, enclavados en los convencionalismos sociales existentes. Siempre ha estado enmarcado por conflictos más o menos violentos, ha procedido convulsivamente, ha sufrido retrocesos, y ha ganado de nuevo terreno. El desarrollo económico, para Baran, nunca ha sido un proceso suave y armonioso que se desarrollara plácidamente en el tiempo y en el espacio.(18).

Así como encontramos autores que se preocupan por definir las características del desarrollo económico, otros tratadistas enfocan el problema desde el punto de vista de una definición o explicación del subdesarrollo económico.

Para Kurihara, los indicadores del subdesarrollo son los siguientes: 1) baja renta real per cápita, lo que implica una deficiente capacidad de producción frente a una evolución siempre creciente de las tasas de natalidad. 2) recursos naturales insuficientes; en este caso, no solo vale la limitación de recursos, sino también la limitación de la técnica o del capital necesario para poder desarrollar-

los. Es casi tan pobre una economía que carezca de recursos naturales, como otra que poseyéndolos, carezca de la técnica necesaria para su explotación. 3) insuficiente formación de capital; esto es consecuencia del bajo nivel de ahorro que predomina en los países subdesarrollados. Este factor torna a las economías en estáticas o en retroceso, si entendemos como "economía estática" la de una comunidad que consume su producción, o como "economía en retroceso" la de una comunidad que consume más de lo que produce. Tales conceptos enfrentados al de una "economía progresiva", que es aquella que consume menos que el conjunto de su producción neta. 4) atraso tecnológico; ya hemos mencionado anteriormente la importancia que tiene el adelanto tecnológico, íntimamente vinculado a la explotación de los recursos naturales. Una forma de medir el atraso tecnológico es considerar la relación del trabajo y del capital respecto a la producción. Evidentemente, una mayor proporción de capital en relación a trabajo, en el proceso productivo, representa un mayor adelanto tecnológico. 5) el subempleo estructural. Esta característica propia de los países subdesarrollados tiene su origen en la insuficiencia del equipo capital. A este respecto, Kurihara nos habla de una distinción entre trabajo disponible, vinculado a la cantidad de población en condiciones de trabajar; trabajo empleado, que es la fuerza de trabajo realmente empleada en conexión con la demanda efectiva y el volumen de capital aplicado a la producción; y el trabajo necesario, que define Kurihara como la cantidad máxima de trabajo que potencialmente podría utilizarse mediante el completo aprovechamiento del equipo existente. Este trabajo necesario, su volumen, podría modificarse por un cambio en el equipo capital, o en la productividad del capital. Las economías subdesarrolladas se caracterizan por contar con un exceso de mano de obra disponible en relación a la necesaria, y cuya diferencia, constituye el volumen de subempleo

con su magnitud del 2,5% anual, es el mayor índice de crecimiento de población del mundo. La escasez de ahorro tiene que ver, a su vez, con la época o etapa de la evolución histórica de la economía mundial en que le ha tocado desarrollarse al sector del mundo que actualmente se entiende como periferia.(20).

En su Estudio Económico para la América Latina, la CEFAL, en 1949, destaca que la formación de ahorro nacional no tenía por qué darse tan netamente en el crecimiento de Estados Unidos, Gran Bretaña y los países de Europa Occidental. Ellos encararon su proceso de desarrollo en una circunstancia histórica en que las técnicas de producción exigían un capital por hombre comparativamente muy bajo que el que se necesita ahora. Hoy día, el adelanto tecnológico hace necesario un alto nivel de capital per cápita.

También Lourie hace énfasis en el problema de la población; y cita para América Latina un incremento demográfico anual del 1,75% o sea, 2.500.000 personas por año. Si la fuerza de trabajo se considera del 40%, ello significa que las economías latinoamericanas deben soportar un incremento de 1.000.000 de trabajadores por año. Para que no se deteriore el ingreso real per cápita, hay que poner a trabajar recursos nacionales disponibles, o mayor capital, para ocupar productivamente a ese millón adicional de trabajadores. Si no se dispone de esos recursos, los trabajadores nuevos agregarán poco o nada al ingreso preexistente, diluyéndose así la productividad por hombre empleado, y el ingreso real per cápita de la comunidad, agravándose aún más el problema de la desocupación disfrazada o desocupación estructural.

Lourie concluye que para solucionar este problema, deben encararse tres acciones fundamentales: la mayor productividad del trabajo en las ocupaciones existentes, una transferencia de mano de obra de las ocupaciones menos productivas a las más productivas, y un aumento de la fuerza de trabajo total. Destaca que un desarrollo económico equilibrado debe ser el resultante de un proceso de desarrollo que suponga el crecimiento armónico de los distintos sectores de la economía, a fin de evitar que se produzcan perturbaciones fundamentales que actúen como freno al proceso.(21).

En este sentido, es muy conocida la antinomia que muchos teóricos, y especialmente políticos argentinos, plantean en relación al campo y la industria. Lejos de ser dos sectores antagónicos en el plano de la economía nacional, campo e industria deben complementarse en el proceso de desarrollo económico.

Jacob Viner, partiendo de un enfoque algo distinto a los analizados hasta ahora, comenta que un país subdesarrollado es aquel que tiene buenas perspectivas para utilizar más capital, más manos de obra y más recursos naturales disponibles, con el objeto de elevar su nivel de vida actual, o si el nivel de vida ya es alto, sostener una población más numerosa sin que disminuya ese nivel de vida.(22)

Para Marrama, los países subdesarrollados son aquellos de una renta per cápita baja, entendiendo de esta manera por desarrollo económico, el proceso mediante el cual se obtiene el aumento de la renta real per cápita. Por renta real per cápita baja, a su vez se quiere significar aquella inferior alla media mundial. (23).

No podemos dejar de citar, al analizar el esquema teórico del desarrollo económico, las teorías de Rostow, que contribuyen a aclarar la ubicación del desarrollo en el devenir histórico.

Para Rostow, en su libro "Etapas del Crecimiento Económico", el proceso de desarrollo reconoce varias etapas claramente diferenciadas, cuya presencia se manifiesta en la vida de las naciones en distintas épocas históricas. Rostow encuadra los procesos de crecimiento económico de los distintos países del mundo dentro de esas etapas. Y así, le permite este enfoque discriminar en un momento dado, en qué etapa del proceso de desenvuelve la economía de un determinado país. Las etapas de crecimiento económico de Rostow son las siguientes: 1) la sociedad tradicional; se entiende por sociedad tradicional aquella cuya estructura se desarrolla dentro de una serie limitada de funciones de producción. En esta etapa del crecimiento económico hay una limitación en la productividad y se dan formas sociales refractarias a todo cambio en las condiciones de producción. 2) las condiciones previas para el impulso inicial. Esta etapa configura una transición hacia la explotación de los frutos de la ciencia moderna, y hacia el goce de los beneficios y opciones debidos al progreso. En esta etapa se produce un gran adelanto en la educación, aparecen los primeros pioneros, las instituciones crediticias, hay mayores inversiones en transportes, en comunicaciones, y consecuentemente un comercio más firme; además, en esta etapa se produce por lo general la definitiva consolidación política del país, dando lugar a la creación de un estado fuerte, centralizado y efectivo.

3) El impulso inicial, también llamado la "arrancada" hacia el crecimiento sostenido, o dicho en las palabras de Rostow, el "take off"

del desarrollo.

En esta etapa se produce una gran línea divisoria en la vida de las sociedades modernas. Se superan todos los viejos obstáculos y resistencias contrarios a un crecimiento permanente. La tasa efectiva de ahorro puede aumentarse, por ejemplo, del 5% en que venía en la etapa anterior, al 10% del ingreso nacional. La etapa de la arrancada hacia el crecimiento sostenido podemos identificarla con la situación de Canadá antes de 1890, y la República Argentina antes de 1914. En aquel entonces la importaciones de capital constituyeron comunmente una gran proporción de la inversión total, se crearon nuevas técnicas, nuevas industrias, y sobre todo se mejoró el sistema de explotación agrícola.

La cuarta etapa es la que Rostow denomina "la marcha hacia la madurez"; tras un largo intervalo de progreso sostenido, hay una pugna por hacer extensiva la tecnología moderna a toda la actividad económica. Sigue creciendo la inversión, que pasa del 10% al 20% del ingreso nacional. El aumento de producción sobrepasa ya francamente al aumento de población; se acentúa el proceso de sustitución de importaciones y se agregan nuevas mercaderías a los renglones tradicionales de exportación. Por último, viene la era del alto consumo en masa, donde en estos momentos, Rostow ubica, desde la última década, a Estados Unidos, Australia y los países de Europa Occidental. En esta etapa, los principales sectores de producción ya se mueven francamente hacia los bienes y servicios duraderos de consumo. El aumento del ingreso real per cápita se hace intenso. Y se crea un nivel de consumo que sobrepasa los productos básicos como habitación, vestido y sustento.

El proceso va acompañado de un incremento de la población urbana en relación a la total; la aparición del automóvil es vinculada por

Rostow como un fenómeno típico de la etapa del alto consumo en masa. Cita también el crecimiento del Estado Benefactor, un Estado que canaliza la prosperidad hacia el acrecentamiento de los bienes públicos, la salud pública, la educación, el esparcimiento, y en general, los beneficios sociales.(24).

Kindleberger, aunque particularizando el caso del crecimiento económico de Europa en el período comprendido entre las dos guerras mundiales, cita los siguientes factores condicionantes del proceso de desarrollo: 1) intensificación de capital; 2) la innovación, que reduce los costos; 3) la innovación que aumenta la demanda; 4) modificación en las importaciones y exportaciones, en relación a la industria interna; 5) redistribución de la fuerza de trabajo entre las industrias.

Además, nota Kindleberger que, si bien casi todos los autores hacen hincapié al definir el desarrollo económico en la renta per cápita como medida del crecimiento, otros prefieren en cambio analizar el crecimiento no en términos absolutos, sino en relación con la capacidad de un país de obtener cada vez rentas más elevadas.

Para Clark, citado por Kindleberger, en un enfoque distinto de los considerados hasta ahora, el progreso económico puede provenir de una capitalización intensiva o de una capitalización extensiva. El concepto intensivo, se refiere a una mayor producción en las actividades primarias, secundarias y terciarias. El concepto extensivo implica una transferencia de mano de obra de los actividades de menor productividad a las de mayor productividad.(25).

El Dr. Beveraggi Allende sostiene, al considerar el concepto del desarrollo económico, que debe distinguirse entre "desarrollo económico", que es simplemente un hecho, y "política de desarrollo económico", que es la acción deliberada tendiente a lograrlo.

Define al desarrollo económico como el proceso de crecimiento de la producción per cápita. Rosta a la diversificación de la producción el carácter que algunos le dan de requisito indispensable para el desarrollo, y la considera más una consecuencia del mismo.

De la misma manera considera a la redistribución del ingreso; será en todo caso también una resultante de los procesos de desarrollo, más que vehículo conducente al mismo.

Hemos visto que Rostow, anteriormente citado, enfoca todas sus consideraciones al logro de elementos objetivos de "diagnóstico del desarrollo (o del subdesarrollo)"; y soluciona la inquietud refiriendo todo el problema a una secuencia de evolución histórica.

Beveraggi Allende también centra su preocupación en una "caracterización" o diagnóstico del subdesarrollo, pero, lejos de seguir el método histórico de Rostow, se dedica a analizar los motivos de un insuficiente crecimiento; y los clasifica en tres grandes categorías: deficiencias sustanciales, deficiencias institucionales y deficiencias dinámicas.

Las deficiencias sustanciales son las que se refieren al déficit relativo que puede padecer un país en cuanto a uno o varios de los factores de la producción; ello es, recursos naturales, trabajo, capital, empresa e ideación. O dicho en otras palabras, riqueza,

mano de obra calificada, management y disponibilidad de inventos, procedimientos e innovaciones.

Las deficiencias institucionales son todos los obstáculos impedimentos del desarrollo económico que se originan en actos de gobierno o en manifestaciones de la política económica o monetaria de un país, y que tienen por consecuencia deformaciones estructurales de la economía o el estancamiento de la producción y otras manifestaciones de atraso y de perturbación en el desenvolvimiento normal de una economía. Todo referido al marco institucional en que se desenvuelve la economía.

En cuanto a las deficiencias dinámicas, las mismas se refieren al mal uso, o a la inadecuada aplicación de medidas concretas o políticas económicas, dentro del marco institucional dado.

Cómo pueden manifestarse tales deficiencias institucionales y dinámicas, a las que el autor asigna importancia relevante en el problema? a) deficiencias en materia de educación pública, de transportes y de comunicaciones; b) anarquía o desorden en materia de instituciones económicas, legales y administrativas; c) inflación, desorden monetario y crediticio, desquiciamiento de la producción; d) trabas en materia de comercialización, incertidumbre, especulación y usura; e) artificialidad y desvío de las políticas de desarrollo puestas en ejecución por los gobiernos.

A la luz de la manifestación de tales deficiencias, ya sea sustanciales, institucionales o dinámicas, sería posible dictaminar al analizar la situación de una economía dada, su grado de desa-

rollo o subdesarrollo. A su vez, la detección de deficiencias específicas facilita la formulación inmediata de políticas de desarrollo económico encaminadas a corregirlas. Vale decir, que el enfoque de Beveraggi Allende nos brinda elementos prácticos de indudable valor a la hora de las decisiones o del planeamiento.

Por último, define el citado autor lo que él denomina "condiciones al desarrollo económico": a) inversiones sociales básicas; b) adecuada conducción de la política monetaria y crediticia: estabilidad de precios y ocupación plena; c) supresión de interferencia monopolísticas en la producción y comercialización de bienes; d) simplificación y racionalización de la política impositiva, cambiaria y comercial; e) promoción del ahorro y canalización de este hacia inversiones convenientes para el desarrollo económico.

El mayor penfasis está puesto en el último requisito, sobre cuya factibilidad efectúa el citado autor una proposición concreta que se analiza en el capítulo VI de este trabajo.(49).

I. 2.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (10). Gunnar Myrdal: op. cit. Pág. 13-14.
- (11). Gunnar Myrdal: op. cit. Pág. 39-41.
- (12). Gunnar Myrdal: op. cit. Pág. 46-47.
- (13). Gunnar Myrdal: op. cit. Pág. 22-24.
- (14). Boletín Informativo Techint: Desarrollo Económico en Argentina y en el mundo; Techint N° 154. Set. Oct. 1966; Buenos Aires, 1966, Pág. 19.
- (15). Vittorio Marrama: En torno al concepto de desarrollo económico. El Trimestre Económico; Vol XXI N° 1; Enero-Marzo 1954; Fondo de Cultura Económica; México, 1954. Pág. 56.
- (16). Paul A. Baran: La economía política del crecimiento; Fondo de Cultura Económica; México, 1959. Pág. 45.
- (17). Colso Furtado: Dialéctica del Desarrollo; Fondo de Cultura Económica, México, 30-7-65. Pág. 65.
- (18). Paul A. Baran: op. cit.
- (19). Kenneth K. Kurihara: op. cit. Pág. 16-24.
- (20). Fidel Alberto Neumann: Condiciones requeridas para el desarrollo económico; Departamento Editorial de la Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires, 29-11-1957. Pág. 18-20.
- (21). Samuel Laurie: Algunos aspectos del problema del desarrollo económico. El Trimestre Económico; Vol. XXI N° 2; Abril-Junio 1954. Fondo de Cultura Económica; México, 1954.

I. 3. Ahorro e Inversión. La distribución del Ingreso.

La relación del ahorro y la inversión con el desarrollo económico, está claramente expuesta por el Dr. Beveraggi Allende en su artículo aparecido en 1954 en el Trimestre Económico.

Opina el citado autor, que las relaciones de consumo e inversión de vienen en el problema crucial de los países subdesarrollados, que es una adecuada formación de capital por vía del ahorro, y subsecuentemente la inducción a los ahorristas a invertir su dinero en forma tal que aumenten constantemente la producción y la productividad per cápita. El gran dilema de los países subdesarrollados es quién precede a quién en este esquema. Se pregunta Beveraggi Allende qué sentido económico tendrán por sí las meras soluciones destinadas a incrementar el ahorro en los países insuficientemente desarrollados, si al mismo tiempo no se cuenta con certeza con que esos nuevos ahorros han de ser invertidos en actividades reproductivas. Según el análisis keynesiano, el mayor consumo y las nuevas inversiones pueden actuar eventualmente como impulsores del desarrollo económico, y como factores de expansión del ingreso nacional, ya que en ambos casos traen aparejada una mayor demanda efectiva de bienes y servicios, y por consiguiente, de los factores de la producción.

En los países subdesarrollados, se podría lograr un mayor consumo que fuera elemento básico para la estabilidad y el progreso de las empresas, por vía de una redistribución del ingreso, por la que se amplíen los ingresos más bajos a expensas de los más altos.

Esto podría provenir de una elevación compulsiva del salario, o de una acertada política fiscal y social.

Porqué se considera que una redistribución de los ingresos podría aparejar un incremento del consumo? Porque la propensión media a consumir es más alta en los sectores de bajos ingresos que en los de altos ingresos. Pero a su vez se critican estas políticas como medio para propender el desarrollo, porque se dice que en este caso, el ahorro global disminuiría como consecuencia del mayor consumo, y entorpecería el financiamiento adecuado de las nuevas inversiones que reclama el desarrollo económico.

Y así, la teoría en general desestima toda política de redistribución de ingresos en los países subdesarrollados, porque se estima que ella llevaría inexorablemente a la declinación del ritmo de formación de capital, y por ende de la inversión y el desarrollo. Por la misma razón, se sostiene que no deben gravarse las altas rentas, pues siendo estas la fuente más importante del ahorro nacional, los impuestos altos atentarían contra la formación de capital para las inversiones privadas. Pero en todo esto destaca Beveraggi Allende un error manifiesto: se da una estrecha relación de causalidad entre ahorro privado e inversión. Pero lo fundamental está en las oportunidades de invertir, en los hábitos de los inversores reales o potenciales, y en los factores institucionales.

Concluye Beveraggi Allende que la mera acumulación de ahorro, entendiéndose por tal el ingreso no consumido, no tiene porqué conducir por sí solo a un aumento en el nivel de inversión. Para que haya relación de causa a efecto entre ahorro e inversión, hace fal-

ta el elemento intermedio, que es el empresario.

Considera Beveraggi Allende que existen tres destinos posibles del ahorro: a) atesoramiento; b) inversión en actividades poco reproductivas; c) inversión en actividades altamente reproductivas. Evidentemente que las dos primeras alternativas serán contraproducentes para el proceso de desarrollo económico.

Si debemos hacernos para los países subdesarrollados una pregunta en cuanto a si coincide en general el incremento de los ahorros con un aumento equivalente de las inversiones, debemos responder terminantemente que no; no es ningún secreto que el atesoramiento, manifestado a su vez por fuertes desplazamientos de capitales hacia el exterior, buscando refugio, es una característica privativa de los países subdesarrollados. Y si nos preguntamos también si las inversiones en que se canaliza el ahorro en los países subdesarrollados son predominantemente reproductivas, también llegamos a la conclusión de que no es así. La característica esencial del proceso de inversión en los países subdesarrollados es que el mismo se canaliza hacia inversiones inmobiliarias o rurales. Las clases altas, formadas en su mayor parte por terratenientes y productores primarios, no llevan en sí el espíritu empresario que pueda inducirlos a canalizar sus nuevas inversiones a nuevas industrias de un proceso tecnológico más avanzado. Escasea la inversión altamente reproductiva en los países subdesarrollados, y la inversión reproductiva es el motor propulsor del desarrollo económico.

Calcula Beveraggi Allende que de los nuevos ahorros que se producen en América Latina, tal vez solo entre el 15 y el 20% se destina a inversiones reproductivas.(26).

Marrama también analiza el problema del ahorro y la inversión, y nos dice que el bajo ahorro impide la inversión en los países subdesarrollados. No es ajeno a este proceso, la mala distribución de los ingresos que tiende a favorecer la formación de ahorro por parte de las clases que tienen mayores ingresos. Concluye Marrama que una mejor distribución del ingreso, al reducir la cantidad global de los ahorros en favor del consumo, puede reducir el ritmo de las inversiones y perjudicar el desarrollo, pero la reducción del total de ahorros como consecuencia de una mejor distribución del ingreso, no es necesariamente un factor negativo, en tanto limite las inversiones no reproductivas.(27).

El aspecto de una adecuada canalización de la inversión de los ahorros disponibles, también es considerada fundamental por parte de Sofía Dobraka, que admitiendo que el desarrollo depende de la tasa de crecimiento del ingreso nacional per cápita, nos dice que a su vez eso depende, por una parte del nivel de la inversión, entendiendo por tal la proporción de acumulación con respecto al ingreso nacional, y por otra, de la eficiencia de esa inversión. Al haber escasez de recursos, la distribución óptima de la inversión cobra fundamental importancia.(28).

En resumen, el desarrollo económico nos plantea el interrogante de si bastarán o no los ahorros más las importaciones de capital, para aumentar el capital nacional en la medida necesaria para alcanzar el nivel de ingreso nacional que se desee.

Vinculado a este aspecto, se encuentra el concepto del coeficiente de capital, ampliamente comentado por muchos autores. Se entien-

de por tal la cantidad de capital necesaria para producir una unidad de producto. A su vez, en lugar de hablar de proporciones de capital a producto, se puede hablar de cifras de capital per cápita, es decir, capital necesario por persona empleada en determinada actividad.

En general existe una proporción constante de coeficiente capital en los países, como proporción entre la riqueza de un país y su ingreso real anual. En Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo, el coeficiente capital ha sido durante largos períodos en relación de 3 a 1. Se supone en general que para los países subdesarrollados, debe darse un mayor coeficiente capital, que podría calcularse en 4 a 1. Para llegar a una conclusión al respecto debe analizarse la historia del país en cuestión. Para un coeficiente capital de 4 a 1, por ejemplo, un progreso de inversión del 8% del ingreso nacional puede obtener un incremento anual del ingreso nacional del 2%. Pero la finalidad del desarrollo económico es aumentar el ingreso per cápita y si en el caso anterior la población ha aumentado también un 2% anual, el ingreso per cápita entonces se estancaría.

Así pues, con un coeficiente capital de 4 y con un aumento de población del 3% anual, se necesita una inversión del 12% para mantener el ingreso nacional per cápita. Si queremos aumentarlo, debe haber una superación del incremento de inversión en relación al incremento de población.

Así, Tinbergen en su libro Planeación del Desarrollo Económico, nos define que, para aumentar el ingreso per cápita en un 3% por año, se requiere un programa de inversión por lo menos de 2 o quizás 4 veces (x más 3) % del ingreso nacional, siendo "x" la tasa de población. Para los numerosos países que tienen un incremento de pobla-

ción del 2,5% anual harían falta programas donde la inversión fuera del 22% en el caso de un coeficiente capital de 4. Son cifras muy superiores a las logradas hasta ahora. Aquí hay una gran tarea para gobiernos y comunidad internacional. Por esto se considera tan importante en los países subdesarrollados la contención del aumento de la población. Cualquier reducción en el porcentaje de incremento de la población significa que puede reducirse la tasa de ahorro necesaria para lograr un aumento dado del nivel de vida. Además, pequeños cambios en el coeficiente de ahorro, siendo este pequeño, pueden llevar a un país de un estado de estancamiento a uno de desarrollo, y viceversa. (29).

Nos advierte Kindleberger, que en una economía estancada, donde la renta per cápita se mantiene constante o decrece ligeramente, el ahorro acostumbra a representar el 5 o 6% de la renta nacional anual. La rapidez con que ese ritmo de ahorro aumentará el Stock de capital, dependerá de la relación entre el stock de capital y la renta nacional. Si el stock de capital tiene un valor 4 veces superior a la renta nacional, un tipo de formación de capital igual a un 5% de la renta nacional aumentará el stock de capital en $1 \frac{1}{4}$ %. Ante esto, si a su vez el tipo de aumento de la fuerza laboral fuese también del $1 \frac{1}{4}$ % al año, la relación capital-trabajo se mantendría constante. Si el coeficiente de capital fuese en un caso dado de 4 a 1, un aumento de población de 2% anual significará que el ahorro deberá representar 8% para mantener estática la renta per cápita, y un 12% para lograr un ritmo de crecimiento de la renta per cápita del 1% anual. Estas relaciones nos llevan a formular la "Ecuación determinante del desarrollo económico" en términos algebraicos:

$$dy = \frac{s}{k} - dL, \text{ donde:}$$

dy: tipo de variación de la renta nacional.

s: régimen de ahorro obtenido de la renta nacional.

k: relación capital- producto por unidad de incremento de ambos.

dL: tipo de variación de la renta de trabajo.

Este es el análisis conocido como Harrod-Domar.(30).

Siguiendo a Keynes, para aclarar aun más el concepto de ahorro e inversión, digamos que el desarrollo coincide con una alta cuota de ahorro. En el esquema keynesiano el ahorro se establece como función dependiente del ingreso nacional.

$$S = sY, \text{ donde:}$$

S: ahorro total de la comunidad.

s: propensión media o marginal a ahorrar.

Y: ingreso nacional.

Si suponemos que las propensiones a ahorrar de los distintos sectores de la economía son distintas en función directa de los ingresos percibidos, la función ahorro se expresaría así:

$$S = s_p P \text{ más } s_w W, \text{ donde:}$$

s_p : propensión media de los perceptores de utilidades, siendo P las utilidades.

s_w : propensión media de los perceptores de sueldos y salarios, siendo W los salarios.

Dada la baja productividad de la mano de obra de los países subdesarrollados, s_w tiende a 0 quedando la fórmula entonces reducida a

$$S = s_p P.$$

Por consiguiente la tasa de formación de los ahorros privados estará dependiendo de las utilidades de las empresas, y estas a su vez

de las condiciones del mercado y de las presiones fiscales. Pero las decisiones de inversión se plantean en términos del beneficio o rendimiento que el inversor espera obtener al asignar sus recursos; así, la teoría de la eficacia marginal del capital indica que las inversiones se harán mientras la tasa de rendimiento supere la tasa de interés. Esta es el elemento financiero considerado por el inversor, mientras que la tasa de rendimiento recoge las variables reales de la inversión: ingresos esperados, costos de la inversión, incertidumbre, etc. Por consiguiente, el ahorro y la inversión son funciones de distintas variables. La falta de estímulo en realizar mayores inversiones por parte de los inversionistas privados obedece a la estrechez del mercado y a causas del efecto de demostración, siguiendo la terminología de Duesenberry, que prevalecen en los sectores de altos ingresos. La baja rentabilidad de las inversiones en los países subdesarrollados, obedece no solo a problemas de demanda efectiva, sino también a la falta de capital social fijo, y a las oscilaciones políticas en el ámbito institucional. El efecto demostración en las altas clases tergiversa la orientación de las inversiones hacia sectores social y económicamente poco reproductivos, volcándose en sectores que mantienen una baja rentabilidad y productividad, a la vez que no están capacitados para absorber el aumento constante de la población activa. A la vez, la fuga de capitales al exterior contribuye a crear la relación circular que perturba la acumulación de capital en los países subdesarrollados.(31).

Marrama utiliza también lo que él llama la "ecuación del crecimiento", en base al modelo de Harrod-Domar.

$$D = S_p - r, \text{ donde:}$$

D: ingreso real per cápita.

S: relación del ahorro al ingreso nacional.

p: productividad del capital.

r: tasa de crecimiento de la población.(32).

Para Kindleberger, el proceso de crecimiento presupone un ahorro que cree un excedente para la inversión de capital. El origen del ahorro voluntario está a su vez intrínsecamente ligado a actitudes sociales relativas a la movilidad económica, a la distribución de la renta por sectores, o bien funcional, y al nivel de la renta.

El ahorro puede adoptar también una vía impuesta, a través de la acción directa del gobierno por medio del gasto público, o inducido a las familias, personas y empresas por la inflación.

Cita Kindleberger a Simon Kuznetz y Colin Clark, quienes investigaron las relaciones cuantitativas entre ingreso y capital, determinando que los países industriales tienden a invertir entre el 10 y el 15% de su ingreso nacional, y sus ingresos tienden a crecer entre un 3 y un 4% anual. El principio determinante de la relación capital-ingreso es la proporción del ingreso nacional invertido anualmente (33).

La propensión de los autores a conectar el problema de la distribución del ingreso con el desarrollo económico, se ve confirmada en las opiniones del economista argentino Aldo Ferrer, quien sostiene que una deficiente distribución del ingreso es un obstáculo fundamental para el desarrollo económico.

No sería posible elevar sensiblemente el nivel de vida de las grandes mayorías nacionales de los países poco desarrollados, mediante una política drástica de redistribución del ingreso, ya que con ell

se deterioraría la única fuente de ahorro nacional voluntario disponible, proporcionada por los grupos cuyos ingresos están por sobre el nivel de subsistencia. Concluye Ferrer que la única solución es elevar la productividad. No debe ser, nos dice, el objetivo repartir mejor la torta, sino aumentar su tamaño. Pero a su vez la pésima distribución del ingreso en los países subdesarrollados, impone un severo límite a la expansión de los mercados, y reduce sensiblemente la tasa de ahorro, debido a los distorsionados módulos de consumo de los grupos privilegiados. (34).

Marrama sostiene que solamente puede hablarse de un desarrollo económico efectivo en un país, cuando al mismo tiempo significa un mejoramiento en la distribución de los ingresos. Incluso sostiene que en toda definición del desarrollo económico debe introducirse la ponderación de un índice que revele las variaciones en la distribución del ingreso. Coincide a su vez con el Dr. Beveraggi Allende en el sentido de que una mejor distribución del ingreso expansionaría el consumo y a través del multiplicador keynesiano expansionaría el ingreso. (35).

En el Estudio de los métodos de financiamiento del desarrollo económico de los países subdesarrollados, de las Naciones Unidas, se advierte que la magnitud del ahorro disponible para el desarrollo sufre la influencia de la distribución del ingreso. La Subcomisión de Fomento Económico sostiene que las grandes desigualdades son perjudiciales para el desarrollo, y considera que deben atenuarse con medidas fiscales. Pero a su vez el informe de la F.A.O. advierte que la implantación de tales medidas fiscales podría tender a disminuir la magnitud del capital que puede crearse con el ahorro na-

cional voluntario. La Subcomisión no acepta este razonamiento, por considerar a los grupos de mayores ingresos de los países subdesarrollados como demandantes de artículos de lujo de importación y de formas indeseables de atesoramiento.(36).

Como conclusión del conjunto de opiniones citadas, podemos ver claramente que el problema de la inversión como vehículo del desarrollo en aquellos países en estado de estancamiento económico, no se soluciona exclusivamente con una alta tasa de ahorro.

El ahorro, a menudo aparece distorsionado en su destino, y no propendiendo al desarrollo económico. Existe, pues, un problema fundamental de orientación del ahorro hacia inversiones reproductivas. Además, el fenómeno del desarrollo económico ya no puede considerarse como un aspecto puramente académico, sino que también debe estar ligado a un proceso social. Las condiciones del desarrollo económico en los países que se consideran periféricos en la segunda mitad del siglo XX no pueden ser similares en su connotación social a las condiciones en que se produjo el desarrollo económico de aquellos países hoy altamente desarrollados.

La legislación social, los beneficios sociales, el progreso cultural de la comunidad mundial, hacen necesario que coexista con el desarrollo económico un fenómeno de reorientación del ingreso, vale decir, que paralelamente al progreso y al incremento del ingreso nacional, debe coexistir un proceso de mejoramiento de la distribución de ese ingreso nacional. No podemos seguir atados a las efencias, a menudo interesadas, que nos informan de la necesidad del mantenimiento de una estructura del ingreso que favorezca a las altas clases, porque de esa manera fomentamos el ahorro, con ello

la inversión y con ello el desarrollo. Este concepto no es enteramente válido, e incluso puede llegar a ser política y socialmente impracticable. Todas estas circunstancias colocan al proceso de desarrollo de los años de la década del 60 como condicionado a ciertas exigencias de tipo extraeconómico que lo hacen aun más dificultoso.

Si para lograr el desarrollo hay que invertir, si para invertir hay que ahorrar, ya no puede propenderse a ese ahorro exclusivamente con el sacrificio continuado de las clases de menores ingresos. Las comunicaciones internacionales, el alto grado en que el progreso tiende a difundirse entre todos los países del mundo por vía del efecto de demostración, hacen insostenible sustentar el proceso de desarrollo económico de un país en función de tales preceptos.

I. 3.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- (26). Walter Beveraggi Allende: Consumo e Inversión como propulsores del desarrollo económico. Pág. 44-45.
- (27). Vittorio Marrama: op. cit. Pág. 57.
- (28). Sofía Dobraka: La selección de técnicas en los países en vías de desarrollo. El Trimestre Económico Vol. XXXII; abril-junio de 1955; N° 126. Fondo de Cultura Económica, México, 1965. Pág. 311.
- (29). Jan Tinbergen: La planeación del Desarrollo. Fondo de Cultura Económica, México, 19-3-1959. Pág. 19-20.
- (30). Charles P. Kindleberger: op. cit. Pág. 38-39.
- (31). Charles P. Kindleberger: op. cit.
- (32). Vittorio Marrama: op. cit.
- (33). Charles P. Kindleberger: op. cit. pág. 39-42.
- (34). Aldo Ferrer: Distribución del ingreso y Desarrollo Económico. El Trimestre Económico. Vol. XXI N° 2, Abril- Junio de 1954. Fondo de Cultura Económica de México, 1954. Pág. 159-184.
- (35). Vittorio Marrama: op. cit. Pág. 58-61.
- (36). Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos: Métodos de Financiamiento del Desarrollo Económico de los países insuficientemente desarrollados. N.U. Lake Success. New York, 1949. Pág. 7-8.

I. 4. La inflación y el desarrollo económico.

Nos dice Oliveira Campos, que una característica histórica del desarrollo económico durante el siglo XIX fue la de su implementación sin la coexistencia de procesos inflacionarios. En cambio el siglo XX nos muestra un predominio de situaciones de desarrollo bajo el signo de la inflación.

Se pregunta el autor si esta circunstancia se debe a una deficiente administración monetaria, o a causas más profundas. Es evidente que en esta etapa histórica del proceso económico, los países subdesarrollados sufren una fuerte vulnerabilidad a la inflación.

Explica Oliveira Campos que ello se debe a que los países subdesarrollados de hoy originan su proceso de crecimiento más en la demanda que en la oferta. Ya no es el afán espontáneo de mayor producción y mayor ganancia por parte de los empresarios, o de los "pioneros" de Schumpeter, el promotor del desarrollo de hoy; es más bien la aspiración de las masas a mejorar sus niveles de consumo lo que impulsa a los gobiernos a asumir funciones empresarias y a aguijonear a las empresas privadas para que desarrollen programas de desarrollo que ofrezcan la esperanzas de futuros incrementos del consumo.

Este tipo de desarrollo "derivado", tiende a padecer una dolencia inflacionaria congénita. Estos aspectos y estas realidades nos plantean el interrogante de si debe considerarse la inflación o no como un estímulo para el desarrollo. Hay quien opina que la inflación moderada en períodos de precios estables o decrecientes podría tener un efecto estimulante. Sin embargo, la dificultad consiste en obtener el potencial de ahorro en condiciones inflacionarias benignas, sin que estas dégeneren en una espiral inflacionaria progresiva. (37)

Para Neumann, la inflación no puede financiar el desarrollo económico. Distingue el origen de la inflación en una expansión crediticia y de las inversiones más allá del ahorro disponible, o bien en una inflación de costos por aumentos masivos de salarios.

Hay a través del proceso inflacionario un exceso de medios de pago, que provoca el alza de precios, lo que trae aparejado un mayor beneficio para los empresarios. Así se produce una redistribución del ingreso, que tiende a favorecer a los grupos de más altos ingresos. Estos mayores ingresos se transforman en gran parte en ahorro, por lo cual todo proceso inflacionista trae aparejado de todas maneras un incremento de capitalización. Pero para que el mayor ahorro así formado pueda transformarse en bienes propendidos al desarrollo, los mismos tienen que poder importarse, dados los requerimientos tecnológicos, y para ello, hay que tener margen disponible en la capacidad de pagos externa. Puede poseerse ese margen en un momento dado, pero como la inflación tiende a elevar los precios internos, castiga pues las exportaciones y favorece las importaciones, produciéndose enseguida una escasez de divisas que frena la capitalización. Por consiguiente, para Neumann la inflación no tiene una influencia capitalizadora permanente y por tanto, no puede financiar el desarrollo económico sostenido (38).

Para Jacques Rueff, reconocido científico de la estabilización francesa de postguerra, existe una importancia fundamental para el proceso de desarrollo en el equilibrio monetario interno y externo. No puede haber desarrollo duradero con inflación, pues la inflación destruye todo estímulo genuino al ahorro, y por consiguiente, frena la inversión, conduciendo además inevitablemente al agotamiento de las reservas de divisas, y al callejón sin salida del déficit de la

balanza de pagos. Concluye Rueff con una metáfora, diciendo que así como no se debe beber vino sin haber comido queso, no se debe programar un desarrollo sin estabilidad, porque el desarrollo sin estabilidad "se sube a la cabeza".(39).

Laurie define la inflación como un proceso de incentivación de la demanda efectiva porcientas medidas de reactivación. El hecho de que en las economías subdesarrolladas exista una gran reserva de mano de obra ociosa o subempleada, no quiere decir que el aumento de la demanda efectiva de por fuerza como resultado una oferta mayor de mercaderías al poner a trabajar la reserva demano de obra. El aumento así generalmente no se produce, debido a la falta de factores complementarios, como equipo y recursos naturales.

En , los países subdesarrollados prevalecen condiciones de oferta inelástica, aun cuando existan trabajadores desocupados. La inflación ha sido definida como un procedimiento eficaz para la formación de capital en los países poco desarrollados, en don de el ahorro voluntario es escaso, a consecuencia del bajo nivel de los ingresos reales. Siendo de importancia primordial la formación de capital en los países poco desarrollados, parecería justificarse económica y socialmente a la larga el método inflacionario para la formación de capital.

Continúa Laurie indicando que la inflación es un mecanismo de redistribución de los ingresos en favor de las ganancias, pero el cambio en los ingresos hace que aumente también pari passu el consumo de las clases que perciben utilidades, de modo que, por definición, una parte de los ahorros forzosos logrados a través del proceso inflacionario, consumo al que ha renunciado el resto de la co-

munidad, se convierte en consumo del grupo que percibe ganancias, y por consiguiente, se desperdicia en gran parte en el proceso.

O sea, que para financiar una inversión I , el proceso exige un desplazamiento en la distribución de los ingresos de tal naturaleza, que la reducción resultante en los grupos que no reciben ganancias viene a ser mayor que I , siendo la diferencia, el aumento del consumo del grupo que percibe beneficios. La pérdida de consumo así impuesta a la comunidad puede llegar a ser un múltiplo de la inversión original. Además, sigue Laurie, el proceso inflacionario como mecanismo automático del proceso ahorro-inversión, a la larga deformará la estructura misma de la inversión, porque al favorecer al mayor ingreso del sector que percibe ganancias, el consumo de artículos de lujo aumentará, manifestándose un desplazamiento en los factores de la producción hacia la producción de artículos de lujo, o de bienes de naturaleza no reproductiva, en el sentido del desarrollo, incrementándose la importación de artículos no esenciales, etc. Esta deformación en la estructura del consumo y la inversión configura un verdadero desperdicio social.(40).

Beveraggi Allende sostiene que en América Latina cabe afirmar que el alto consumo, o cualquier incremento sostenido del consumo, puede constituir un impulsor del desarrollo económico más eficiente que el tipo de inversiones que allí normalmente se derivan del ahorro. Es cierto que con un alto grado de consumo no queda ahorro para financiar nuevas inversiones, pero aunque hubiera una propensión a consumir de 1, vale decir, $Ahorro = 0$, las nuevas inversiones pueden financiarse mediante la creación de medios de pago adicionales, o créditos nuevos, configurando este medio un verdadero génesis inflacionario.

La mayor parte del desarrollo industrial de América Latina se ha financiado de esta manera: por vía del crédito nuevo y no por vía de la utilización de previos ahorros. Por consiguiente, una redistribución del ingreso no repercutiría desfavorablemente sobre el ritmo del desarrollo económico de los países subdesarrollados. Un aumento relativo del consumo, sería en estas circunstancias un propulsor más eficiente del desarrollo económico, que un aumento del nivel de ahorro privado, pues el mayor consumo, al gravitar como consecuencia de un aumento de la demanda efectiva, traería aparejada una estabilización financiera y prosperidad en las empresas; los ahorros nuevos, si están mal orientados, no se canalizarían hacia inversiones reproductivas, significando solamente un drenaje a la capacidad nacional de consumo "reactivador".

Pero estas circunstancias, concluye Beveraggi Allende, aplicadas al pie de la letra, traerían efectos netamente inflacionarios, vale decir, que si bien tenemos la realidad de que gran parte de la financiación del desarrollo económico ha provenido en los países latinoamericanos de un incremento del crédito nuevo, una exclusividad de tales medios de propensión hacia el desarrollo podría ser catastrófica.(41).

En el trabajo ya citado de las Naciones Unidas, se advierte que la inflación es un método involuntario de financiar el desarrollo, y constituye una desviación indeseable de los ahorros, que se canalizan hacia inversiones parásitas; en efecto, en condiciones inflacionarias, las inversiones en mercaderías, oro, divisas e inmuebles ofrecen la posibilidad de obtener grandes ganancias por especulación las cuales superan con mucho las utilidades en inversiones de de-

sarrollo, las que implican un largo período para la gestación de beneficios.

Además, se distingue entre "inflación" y "presión inflacionaria". La presión inflacionaria es consecuencia inevitable del aumento de las inversiones requeridas por un programa de desarrollo, cuando este no se financia con capital extranjero. La presión inflacionaria se convierte en inflación solo cuando no está compensada con medidas fiscales, controles directos o superávits de importación.(42).

Kindleberger nos advierte que es opinión generalizada que cuando se intenta utilizar una política monetaria para acelerar el crecimiento, todos los caminos conducen de cualquier modo a la inflación

Las tendencias inflacionistas se basan en el efecto de demostración, que da lugar a consumos excesivos, y a que se invierta con exceso en el sector privado. La inflación reduce el nivel de los ahorros voluntarios, pues las personas que poseen rentas no quieren conservar el dinero o tener títulos pagaderos en una moneda cuyo valor está bajando. La inflación altera el sistema de inversión, al sustituir el criterio de la productividad por el de la capacidad de resistir a la depreciación. Los bienes inmobiliarios, en especial las viviendas lujosas, los atesoramientos en especie y joyas, y la acumulación de objetos estandarizados se convierten en los objetos principales de la inversión en contraste con las instalaciones y equipo industrial. Además, en términos de comercio exterior se crean incentivos a favor de las importaciones y en contra de las exportaciones; aparte, el capital extranjero resulta alejado, y se provoca la fuga de capitales locales.

Pero por otro lado, sostiene Kindleberger que los perniciosos efectos que ejerce la inflación sobre el desarrollo han impulsado a las autoridades monetarias a dar más importancia a la estabilidad que al crecimiento; se llega a creer que el principal deber de las autoridades será prestar la máxima atención a la estabilidad, ignorando las perentorias necesidades del crecimiento.

Existe una cierta graduación para juzgar la inflación, considerándose casos en que puede resultar más beneficiosa que en otros. Hay quienes consideran deseable, por ejemplo, la inflación de los beneficios, estimulada quizás por el crédito bancario concedido a los empresarios privados que producen nuevos bienes; se estimula así la transformación, se da ánimo al ahorro y a la reinversión por parte de los empresarios, y se obtienen mayores ingresos fiscales por vía del impuesto a la renta, todo lo cual conduce al crecimiento.

Otros a su vez sostienen que la política monetaria debe propender en todo momento a dotar al sistema económico de la cantidad de dinero debida, dado que las disponibilidades monetarias deben cambiarse necesariamente durante el proceso de crecimiento. (43).

Es fácil identificar en estas últimas proposiciones a ciertas tendencias de tipo gradualista, que hace poco fueron motivo de aguda polémica en nuestro país.

Como vemos, existe por el lado de la teoría, una posición bastante clara y unánime en el sentido de que la inflación no es un instrumento eficiente para el fomento del desarrollo económico; pero

por el lado de los hechos, notamos serias advertencias acerca de que la inflación es el acompañante inevitable de los procesos de desarrollo económico de nuestra época, en parte como fenómeno indirectamente promovido, y en parte, en algunos casos, defendido en ciertos sectores de los países subdesarrollados como medio de acelerar el desarrollo.

Entendemos muy acertadas las consideraciones que identifican a la inflación como un vehículo de traslación de ingresos hacia los sectores del beneficio, en perjuicio del consumo, y también entendemos correcta la posición de negar a este proceso un efecto de permanente fomento al desarrollo. Pero no olvidemos que la inflación no solo puede provenir del crédito fácil. También puede provenir del déficit presupuestario, en que a su vez, puede obedecer, o bien a una fuerte burocracia, a través del gasto público improductivo, o bien a través de vigorosos planes de obras públicas. No hemos podido apreciar en forma clara las consecuencias de un plan de obras públicas estrictamente financiado por la inflación a través del déficit presupuestario y su paralela creación de moneda.

Si ya de por sí, como hemos visto anteriormente, la estructura de la distribución del ingreso en los países subdesarrollados es deficiente y atrasada desde el punto de vista social, mal puede encararse, para acelerar el desarrollo de esos países, un plan basado en la inflación que, hemos visto, tendería a agudizar ese proceso de distorsión en la distribución del ingreso.

Pero por otra parte, los planes de estabilización monetaria traen aparejado generalmente un proceso de restricción del consumo a través de severas medidas de contención de gastos y presión fiscal, no siempre realizada en función del incremento de los ingresos fiscales.

por vía de los impuestos directos, lo que también tiende a perjudicar en primer lugar a las clases más necesitadas.

Evidentemente, existe un principio de contradicción en estos aspectos.

I. 4.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- (37). Roberto de Oliveira Campos: Inflación y crecimiento equilibrado. El Trimestre Económico. Vol. XXVII. Enero-Marzo de 1966. N° 105. Fondo de Cultura Económica. México, 1966. Pág. 85-107.
- (38). Fidel Alberto Neumann: op. cit. Pág. 106-109.
- (39). Laureano López Rodó: Consideraciones sobre el plan de desarrollo español. Revista Selección Contable. Setiembre de 1966. Año IV. Vol. XXX. N° 176. Selección de Revistas Modernas S.A. de publicaciones. Buenos Aires, 1966. Pág. 244.
- (40). Samuel Lurié: op. cit. Pág. 136-140.
- (41). Walter Beveraggi Allende: Consumo e inversión como propulsores del desarrollo económico. Pág. 48-49.
- (42). Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos: op. cit. Pág. 20-21.
- (43). Charles P. Kindleberger: op. cit. Pág. 192-195.

I. 5. El problema argentino.

A menudo escuchamos el comentario de que Argentina es un país subdesarrollado.

En un artículo dedicado al tema aparecido en la Revista Techint, se analiza una serie de indicadores macroeconómicos y microeconómicos que revelan claramente la falacia de ese aserto. La República Argentina está lejos de ser un país subdesarrollado; está en proceso de desarrollo, pero ese proceso acusa, sí, un fenómeno de estancamiento. No obstante, de allí a considerar a nuestro país como un típico país subdesarrollado, hay una gran diferencia.

Cierto es que hemos retrocedido en el tiempo; que hace treinta o cuarenta años nos encontrábamos en el concierto de las naciones mucho más avanzadas que otros países en el "ranking" del desarrollo. Así, nuestro ingreso nacional per cápita en 1929 era de 745 dólares, llegando en 1965 a 1067 dólares. Del quinto puesto mundial que ocupábamos en 1929, hemos pasado al décimo puesto en 1965.

En cuanto al comercio internacional, en 1929 ocupábamos el noveno puesto, con 389 dólares per cápita, considerando las importaciones y las exportaciones en su conjunto. Hoy, con 113 dólares per cápita, la Argentina es el único país del mundo que disminuyó su comercio internacional. En 1928, representaban nuestras importaciones y exportaciones el 2,3% del intercambio mundial; en 1965 el 0,73%, disminuyendo así nuestra participación en un 76,9%. Considerando una posición paralela a Australia, país que a menudo se utiliza como comparativo a la República Argentina, vemos que las importaciones

argentinas en 1938 eran de 433 millones de dólares, pasando en 1964 a 1077 millones, con un incremento del 150%. Australia en ese interin pasó de 517 millones a 2976 millones, con un incremento del 475%. En cuanto a las exportaciones, las argentinas de 1938 eran de 438 millones de dólares, contra 1410 en 1964, acusando un incremento del 220%. Las de Australia pasaron de 518 millones en 1938 a 3044 millones en 1964, con un incremento del 490%.

Frente a este claro proceso, nos encontramos con la realidad de una Australia en que las crisis por las bajas de precios internacionales de alimentos no son combatidas con devaluaciones, sino con exenciones impositivas, créditos y tecnificación del agro, lográndose así una mayor renta que absorbía la caída de los precios.

Desde el punto de vista microeconómico, la posición de la República Argentina es bastante favorable, frente a una posición de estancamiento en cuanto a los índices macroeconómicos. Así, vemos que como consumidores de energía, en 1963 estábamos en el décimo puesto mundial; en autos en circulación por habitante en el noveno lugar; en el consumo de acero en crudo ocupamos el duodécimo lugar; de acuerdo al Statistical Year Book, 1964, el porcentaje sobre la población de alumnos en instituciones educativas en 1964, era en la Argentina del 17,9, mientras que en Estados Unidos era del 26,2 ocupando nosotros el noveno lugar. En cuanto a habitante por cine, en Australia 21 y en Argentina 7,2, ocupando el noveno lugar; en cuanto a habitantes por aparato de televisión, en Estados Unidos tres habitantes por aparato, y en Argentina 18, ocupando el décimo lugar; en cuanto a calorías alimenticias consumidas, Gran Bretaña ocupa el primer lugar con 3290 calorías de consumo anual per cápita, y Argentina con 2650 calorías, ocupa el undécimo lugar.

Estas y otras constancias estadísticas ubican a la Argentina en una posición en cierto modo privilegiada en el concierto de las naciones, y como conclusión, siguiendo los conceptos de la Revista Techint, podemos decir lo siguiente: a) la República Argentina no puede ser considerada como un país subdesarrollado; b) hace cuarenta años, la Argentina estaba entre los países más desarrollados del mundo; c) la evolución económica se estancó en los últimos tres decenios; d) en tanto casi todos los países análogos adelantaban su desarrollo a un ritmo acelerado, la Argentina se ha estancado.(44).

A similares conclusiones llega un estudio sobre el tema publicado en la Revista Panorama de la Economía Argentina, donde se vincula también la evolución económica argentina con respecto a Australia. Destaca el artículo que varios autores se han ocupado de las analogías y particularidades de ambas economías: Arthur Smithers, estadounidense, publicó en 1965 un trabajo titulado "Argentina and Australia"; Ruth Kelly, de la CEPAL, trabajó en "El Comercio Exterior de la Argentina y Australia entre 1930 y 1960"; y por último Aldo Ferrer, argentino, y E.L. Wheelwright, australiano, terminaron en 1966 un estudio titulado "Industrialization in Argentina and Australia: A comparative Study". Destaca el artículo que los estudios tienden en primer lugar a destacar las grandes semejanzas entre ambos países: territorios extensos, abundante tierra arable, vastas regiones poco aprovechadas, poblaciones de origen europeo; ambas fueron colonias europeas, y ambas desarrollaron su infraestructura con capitales británicos, convirtiéndose en fuertes exportadores de productos agropecuarios.

Ferrer y Wheelwright llegan a sugerir que las mayores diferencias han residido en los aspectos políticos y sociales, especialmente la distinta estructura de poder, mucho más equilibrada en Australia que en la Argentina; en los distintos impactos de ambas guerras mundiales; y, paradójicamente, la mayor independencia que Australia habría tenido en su política económica con respecto a Gran Bretaña.

Panorama destaca, como aspecto no tratado en los citados trabajos el hecho de la existencia en la Argentina, de un amplio sector de economía de subsistencia que todavía a fines del siglo pasado representaba un tercio de la población total; este sería un factor distorsionador en un análisis comparativo entre ambos países.

A principios de siglo Argentina superaba en un 20% la población de Australia, mientras este país aventajaba al nuestro en materia de ingreso real per cápita, con 500 dólares contra 300 de Argentina. Ya en vísperas de la depresión de 1930 la estructura productiva de ambos países era muy distinta que a fin de siglo: en Australia la fuerza de trabajo ocupada en la industria superada a la dedicada a la producción primaria; nada de eso ocurría en la Argentina: la industria incipiente de la primera guerra mundial había sido abandonada a su suerte, en tanto que en Australia existían ya importantes intereses industriales, patronales y obreros, que jugaban ya un rol de importancia en la vida nacional. Ello aún cuando en Argentina las clases tradicionales detentadoras del poder político lo habían cedido a una nueva fuerza nutrida con las clases medias; con todo, las clases dirigentes del país parecían esperar que el futuro argentino siguiera consistiendo por mucho tiempo en ser el granero del mundo.

La industrialización argentina se inicia realmente como contrapelo del colapso del comercio internacional a raíz de la crisis del 30, y luego de la 2da. guerra mundial. Pero al mismo tiempo comienza un largo estancamiento del sector agropecuario de la región pampeana; Australia mientras tanto, a partir de la guerra consolida y moderniza su industria al tiempo que, tras alguna vacilación, decide asignar importancia crucial al aumento de las exportaciones, y por tanto, al incremento de la producción agropecuaria.

En el período que va de 1925-1929 a la actualidad, el ingreso real por habitante creció en Australia más que el doble que el argentino. Y ello a pesar de que entre el comienzo de la depresión y el de la guerra creció más el producto argentino que el australiano.

Cuáles serían las explicaciones a esta disímil evolución: los trabajos descriptos, continúa Panorama, no llegan a conclusiones unánimes; la mayor coincidencia puede encontrarse en el reconocimiento de que el inadecuado crecimiento de la "capacidad de importar" ha sido el más importante factor limitativo del desarrollo de ambos países, particularmente de la Argentina a partir de la segunda guerra mundial. La tendencia hacia la autarquía y el camino de economía cerrada que Argentina ha seguido a partir de 1930, ha sido al parecer el escollo más importante a su desarrollo.

No obstante ello la Argentina es notoriamente un país industrializado; la participación de la industria manufacturera en el total de la economía era en 1966 de un 33%, superior proporción que en Estados Unidos, Canadá y Australia. Cabría preguntarse por qué esta industrialización no logró el crecimiento del nivel de vida y del ingreso que lograron otros países con una industrialización aparente

temente menos intensa. Por ello se considera importante analizar con qué instrumentos de política económica fueron alcanzadas industrializaciones de tan distinta eficacia, y qué grados de protección fueron dispensados a las mismas.

En primer lugar cita Panorama como factor negativo en Argentina la forma en que la política económica se aferró a las concepciones de una economía cerrada, haciendo del objetivo de sustitución de importaciones el norte supremo y la receta infalible para obtener el desarrollo económico. El coeficiente de importaciones no puede descender más allá de cierto límite si no es a expensas del crecimiento del producto nacional y del nivel de vida. Y Argentina ya alcanzó ese límite. Mientras sólo un 5% de las importaciones argentinas está dedicada a bienes de consumo, el 19% de las australianas consiste en tales bienes. Ello habla de una mucho mayor vulnerabilidad argentina en caso de compresión forzosa de importaciones (o de su "capacidad de importar") que sería en todo caso a costa del nivel de actividad económica o de la capitalización.

El decaimiento de la capacidad de importar argentina se ha debido principalmente al estancamiento de las exportaciones agropecuarias. Mientras en 1938 y 1948 Argentina y Australia exportaban valores parecidos, en 1956, y en la actualidad, las australianas duplican a las exportaciones argentinas. (además Australia tiene la mitad de la población argentina). Ruth Kelly señala los posibles motivos de esta situación: 1, inadecuada oferta agropecuaria; 2, caída de la demanda internacional; 3, caída de los precios relativos de la producción exportable argentina en mayor medida que la de la australianas; 4, preferen-

cias imperiales; 5, insatisfactoria política comercial.

Australia, al incentivo de ciertas desventajas naturales respecto a la Argentina, hubo de mecanizar más intensamente sus explotaciones agropecuarias. En 1938 trabajaban en Australia y Argentina 43.000 y 24.000 tractores respectivamente; en 1959 las cifras eran 242.300 y 90.400.

Además, Argentina está en clara desventaja en cuanto al proceso sustitutivo de exportaciones: en 1960, las exportaciones australianas de artículos industriales alcanzaba al 12% de sus exportaciones totales, con 249 millones de dólares; en Argentina solo representaban el 1%, con 11 millones de dólares. Ello al compás de muy distintas políticas económicas de aliento.

También se nota marcada diferencia en cuanto a las inversiones extranjeras; Australia recurrió al financiamiento externo en una escala que ha llegado incluso a preocupar a sus dirigentes. El grueso lo ha sido en el carácter de inversión directa privada. Hacia 1963 un tercio de la industria australiana era de propiedad de extranjeros y una proporción más alta por ellos controlada. Aún las grandes compañías ganaderas siguen siendo predominantemente británicas, así como los bancos principales, las compañías de navegación y las grandes minas de carbón. Todo esto en un matiz de aguda controversia respecto a las ventajas y desventajas de tal situación. En Argentina, hoy, 1967-1968 estamos asistiendo a un proceso de pseudas inversiones extranjeras, aspecto ya citado en otro lugar de este trabajo, que lejos de poder catalogarse de "inversión privada externa directa", podría denominarse "sustitución de tenencias de capitales", que no trae nuevas industrias, sino que desnaciona-

liza las existentes.

Otro factor analizado por los autores es el crecimiento armónico que se observa en Australia de la industria y el sector agropecuario, en contraste con la gran tensión que se observa en la Argentina.

Con respecto a la protección arancelaria, en 1960, la argentina era cinco veces mayor que la australiana. Una protección tan alta trajo graves efectos a la industria argentina, creando situaciones monopolísticas y permitiendo una ineficiencia que con facilidad se transmite al resto del sistema económico.

Otro matiz claramente diferenciado entre ambos países es el del comportamiento de las inversiones. La proporción del ingreso nacional es hoy parecida entre ambos países: alrededor del 24%.

Pero la diferencia estriba en que en la Argentina, el nivel de eficiencia de la producción de bienes de capital está considerado en la mitad o menos del nivel internacional. Ello significa que los recursos sustraídos al consumo se convierten en una cantidad física de máquinas, equipos y construcción que sería inferior en cerca de un 50% al que se obtendría si la eficiencia e productividad de la industria fuera semejante a la de los países industriales.

Incluso Ferrer y Wheelwright llaman la atención respecto a la distinta proporción con que los fondos públicos contribuyen a la formación de capital. Afirman los autores nombrados que la Argentina lleva un gran déficit frente a Australia en materia

de inversiones en infraestructura. (45).

Vemos pues que el análisis citado precedentemente contribuye a aumentar el convencimiento de que la crisis argentina actual es ante todo una crisis de estancamiento, tras un pasado de desarrollo sostenido, por lo menos en las primeras etapas del proceso.

Para Neumann, la etapa actual del desarrollo económico argentino implica la superación de la etapa de país poco desarrollado. Pero nos hallamos en un grado de desenvolvimiento en que los problemas de desarrollo se manifiestan aguda y visiblemente.

Ciertas circunstancias propicias— segunda guerra y primera postguerra— ocultaron esas dificultades. El gran problema actual para Neumann es el desequilibrio del balance de pagos, consecuencia de un desarrollo interno que no prestó debida atención a la capacidad de importar en función de la capacidad de exportar. (46).

Diamand sostiene, definiendo con bastante claridad nuestro problema, que, como contraste con el desarrollo económico sostenido de la mayor parte del mundo, en la República Argentina, desde hace quince años aproximadamente, los breves períodos de crecimiento se alternan con crisis cada vez más profundas y prolongadas, durante las cuales se paraliza la actividad productiva, sufre un retroceso el ingreso nacional, y aparece la desocupación.

Nace así un cuadro de lo que podría llamarse "quasi crisis" económica; períodos agudos de desempleo se alternan con períodos menos agudos en los cuales aunque disminuya o desaparezca la desocupación, persisten las deformaciones inducidas por el período anterior y la inseguridad y las expectativas de una crisis futura gravitan alternando el comportamiento económico e impidiendo que se restablezcan el mecanismo normal de las inversiones.

Para Diamand, la única teoría de la cual dispone Argentina para entender su propia realidad económica son los trabajos de algunos economistas estructuralistas de la CEPAL, que han tratado de demostrar a la ciencia mundial la autonomía de los desequilibrios externos que afrontan los países en desarrollo. Sobre esta base se ha justificado ideológicamente la necesidad de la industrialización y la inevitabilidad de la protección. Pero esta tarea de exposición del problema postergó la implementación de una teoría orgánica de política económica interna que tome como punto de partida la existencia del desequilibrio externo.

La situación argentina actual, de atraso de la teoría respecto a la realidad, es similar a la que se le presentaba a los países industriales en 1929. Entonces reinaba incondicionalmente la teoría general del equilibrio de la economía clásica. El postulado que aseguraba el equilibrio automático de la demanda global en el nivel de pleno empleo aseguraba la imposibilidad de crisis provenientes de desequilibrios externos. Las crisis se explicaban como casos patológicos de apartamientos de la realidad al esquema de la libre empresa.

El New Deal primero, con sus medidas empíricas expansivas, y la teoría de Keynes luego, terminaron con el reinado incondicional de la economía clásica en el orden interno. Keynes aclaraba que su crítica de la teoría económica clásica no ha consistido tanto en buscar los defectos lógicos de sus análisis, como en señalar que los supuestos tácitos en que se basa se satisfacen rara vez o nunca, con la consecuencia de que no puede resolver los problemas del mundo real. Pero la teoría keynesiana, pese a sus avances, sigue creyendo en el postulado general de equilibrio en lo referente al equilibrio de la balanza de pagos en el nivel del pleno empleo.

Respecto a los países subdesarrollados, la ciencia económica debe dar ahora un paso parecido al que dio en la década del treinta para los países industriales. Aquí la teoría debe tomar como principal punto de partida el incumplimiento del equilibrio automático de la balanza de pagos en el nivel del pleno empleo.(47).

Aldo Ferrer en su libro *La Economía Argentina*, ha sistematizado el análisis del proceso formativo de la economía argentina, mediante la diferenciación de etapas históricas, al estilo de Rostow, dentro de las cuales el sistema económico se desenvuelve y orienta conforme a pautas determinadas.

Cuatro etapas distingue Ferrer en el desarrollo económico argentino: 1) la etapa de las economías regionales de subsistencia, caracterizada por la existencia de varios complejos económico-sociales en las distintas regiones del país, que producían básicamente para el consumo interno y a muy bajos niveles de productividad. En esta etapa, esas economías regionales permanecieron ajenas al elemento dinámico del desarrollo. 2) la etapa de transición, que abarca des-

de fines del Siglo XVIII hasta cerca de 1860; surge aquí por primera vez en la historia una actividad que en medida creciente se fue integrando en el mercado mundial: la producción de cueros y otros productos de la ganadería. Liberalizado el régimen comercial español a fines del siglo XVIII y lograda la independencia en 1816, el puerto de Buenos Aires pudo aprovechar totalmente su ubicación geográfica y convertirse en el punto de intermediación del comercio exterior. 3) economía primaria exportadora; esta etapa se abre en 1860 cuando la Argentina comienza a incorporarse al expansivo comercio internacional y se cierra con la crisis económica mundial de 1930. Aquí la expansión de las exportaciones agropecuarias, el arribo de cuantiosos contingentes migratorios, y la radicación de capitales extranjeros transformaron en pocas décadas la estructura económica y social del país. 4) Etapa de la economía industrial no integrada, que se abre en 1930; se caracteriza esta etapa por la existencia de una estructura económica y social diversificada y comparable en varios aspectos a las de las economías avanzadas y modernas. Se la considera no integrada, por que su crecimiento y nivel de ocupación dependen de los abastecimientos importados debido al insuficiente desarrollo de las industrias de base.

El crecimiento futuro de la economía nacional solo puede ser logrado, continúa Ferrer, mediante la integración de nuestra estructura económica, esto es, la formación de una economía industrial integrada. Los factores externos han jugado un papel decisivo en el desarrollo industrial del país.

Durante la etapa de las economías regionales de subsistencia, no hubo en el actual territorio argentino una economía nacional, por

cuanto no existía un mercado con un flujo recíproco en escala significativa de capitales, mano de obra y productos entre las distintas regiones. El período se caracteriza por la existencia de economías regionales autosuficientes separadas entre sí por grandes distancias.

En cuanto a la etapa de transición, se desenvuelve al amparo de dos factores dinámicos de desarrollo: la apertura del Río de la Plata al comercio colonial con el surgimiento del puerto de Buenos Aires como intermediario natural del comercio, y la importancia creciente de la ganadería del litoral como actividad orientada hacia la exportación.

A la tercera etapa, la de la economía primaria exportadora, confluyen dos factores concurrentes: la expansión en integración creciente de la economía mundial, y la gran extensión de tierras fértiles escasamente pobladas, en la zona pampeana.

Ya en la cuarta etapa, la de economía industrial no integrada, los dos factores mencionados recién dejan de jugar un papel dinámico en el proceso de crecimiento argentino, y como consecuencia se abre esta nueva etapa del desarrollo. La llama Aldo Ferrer economía industrial, porque en toda la nueva etapa la estructura económica responde a las características de una economía diversificada y compleja en la que el sector manufacturero juega un papel clave. Y "no integrada", porque la producción manufacturera se concentra en la elaboración de bienes de uso final y depende para poder utilizar plenamente su capacidad instalada y asegurar el crecimiento sostenido del sistema, de la importación de maquinarias, equipos, bienes intermedios y combustibles importados. Este tipo de expan-

sión industrial fué concurrente con la contracción de las exportaciones argentinas y el consecuente estrangulamiento de la capacidad de importar bienes y servicios desde el exterior.

Continúa Ferrer que el caso argentino ha intrigado a muchos observadores contemporáneos porque su estructura social y económica se asemeja más a la de los países desarrollados y dinámicos que a la de las economías subdesarrolladas y estancadas. La estructura social y económica argentina es diversificada. El ingreso por habitante, es hoy, luego de tres lustros de estancamiento, el doble del promedio de América Latina. Los niveles culturales y los patrones de comportamiento social se asemejan a los de las economías y sociedades modernas.

Sigue Ferrer destacando que Rostow coloca a Argentina entre los países que han realizado el "despegue hacia el crecimiento sostenido". Pero frente a esto, la Argentina es junto con Haití, Bolivia y Paraguay, el único país de Latinoamérica que ha permanecido estancado durante los últimos quince años.

Para Ferrer, desde el punto de vista teórico general, la experiencia argentina es un caso de estancamiento de una estructura industrial no integrada en condiciones de estrangulamiento de su capacidad de importar.

Expone así el autor las precondiciones que él estima fundamentales para que Argentina retome un adecuado ritmo de desarrollo económico:

a) política de desarrollo y planificación; b) reajuste estructural con pleno empleo (reconversión en las condiciones de menor tensión

social posible); c) política fiscal de asignación de recursos a sectores clave del desarrollo del país; d) política monetaria como herramienta de la política de desarrollo (enfoque estructuralista de la inflación); e) nuevo enfoque del desarrollo agropecuario, basado en la tecnificación; f) nuevas relaciones económicas con el exterior (diversificación de exportaciones frente a importaciones de bienes básicos); g) participación en la integración latinoamericana con la consiguiente ampliación de mercados.(48).

Moyano Llerena plantea con certeza un verdadero diagnóstico del momento argentino actual: la generación de argentinos que se aproxima hoy a los cincuenta años ha debido sufrir la dura experiencia del heredero criado en la abundancia, que de pronto despierta ante una incomprensible realidad de escases y privación.

Desde comienzos de siglo aprendimos de la prosperidad y excelencia de nuestra tierra; luego de la crisis de 1930, vino la segunda guerra, surgió la naciente industria, y en la post guerra nos vimos en el pináculo de nuestra prosperidad material: plena ocupación, buenas remuneraciones, fáciles ganancias, enormes reservas de divisas, grandes existencias de productos disputados por muchas naciones, el peso codiciado como una de las monedas más fuertes del mundo. De pronto sobrevino lo increíble: la pobreza, el estancamiento e incluso el retroceso. Reflexiona Moyano Llerena que lo enorme de nuestras dificultades marca lo importante de una tarea a realizar. Sostiene que el bienestar material de la mayoría debe lograrse mejor a través de la expansión que por la redistribución de los ingresos. Nada se gana con distribuir la pobreza, dice.

La causa de nuestros problemas es que no hemos logrado mantener la

eficiencia que caracterizaba a nuestra economía de hace unas décadas, y ello en mérito al cambio sustancial operado en la estructura económica argentina.

Su alta productividad anterior se basaba en la división internacional del trabajo, que pudo aplicarse con excepcional ventaja para el país en los cincuenta años que van desde 1880 a 1930. Una producción agropecuaria de elevado rendimiento abastecía el consumo interno y suministraba cuantiosas exportaciones, con las que se podía pagar las abundantes compras en el exterior, principalmente bienes de consumo. Cita Moyano Llerena que el conocido economista Colin Clark, publicó en 1942 un libro que alcanzó marcada difusión: "The Economics of 1960"; este libro compara las perspectivas de crecimiento de casi todos los países del mundo. Advertimos que la Argentina aparece colocada en la preguerra en el sexto lugar en cuanto al nivel de sus ingresos por habitante; y que el autor prevé que para 1960 se habrá elevado al segundo lugar, solo superada por Estados Unidos.

Frente a esta predicción, la declinación de estas dos o tres décadas bien puede considerarse catastrófica. La raíz de los males de Argentina, es hoy uno de trarla en una baja productividad. Concluye Moyano Llerena que la Argentina, es hoy uno de los pocos países del mundo que tiene al alcance de su mano la posibilidad material de elevar rápidamente su nivel de vida; desde el punto de vista estrictamente económico, los obstáculos no son insuperables.(49).

Entendemos que en todo diagnóstico acerca de las modalidades del proceso de desarrollo económico argentino, debe tenerse en cuenta la coexistencia geográfica de dos Argentinas: una desarrollada,

de altos niveles culturales y de consumo, con módulos y patrones de vida comparables a los de las naciones más avanzadas, que comprende a la Provincia de Buenos Aires, y determinadas regiones industriales de Santa Fe, Córdoba, Litoral y Cuyo. Esta es la Argentina rica, la Argentina poblada, la Argentina "oficial" que no puede comprender la paradoja del estancamiento que todos mencionan.

Pero junto a esa Argentina, integra también nuestro mapa la Argentina olvidada, la subdesarrollada, la despoblada. El resto de nuestro país no está integrado al progreso; la olvidan los planes y las plataformas políticas. Si nos aguarda un futuro exitoso como nación, de él deberán formar parte diez millones de argentinos que hoy vegetan en bajos niveles de educación, sustraídos a las ventajas del desarrollo, con poca fe en el porvenir, y envueltos en la causación circular, en el círculo vicioso de la pobreza que citaba antes Myrdal.

Si mediante planes de desarrollo audaces y "con imaginación" no se corta ese divorcio que hoy existe entre las "dos Argentinas", no habrá solución a nuestros problemas.

Para ello, deberá asumir puestos en la conducción vital del país (gobierno, empresariado, sindicalismo, educación, clero, fuerzas armadas), una generación de argentinos sin ataduras, sin complejos ni sedimentos políticos, que comprenda el dilema y supere los fracasos evidentes de dos generaciones anteriores: la que condujo el proceso en los años treinta, que no supo comprender la transición en que nos encontrábamos ubicando a nuestro país en la senda de los cambios estructurales que el momento requería; y la que condu-

jo el proceso en los años cuarenta-cincuenta, que tuvo las mejores oportunidades en sus manos, en un marco de bonanza y de reivindicaciones sociales ineludibles, pero que desdeñó el desarrollo de base y condujo el proceso político a matices de alta tensión social que impidieron la unidad nacional en torno a objetivos claros e indiscutibles.

I. 5.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (44). Boletín Informativo Techint. Desarrollo Económico en la Argentina y en el Mundo. Techint N° 154. Setiembre-October de 1966. Boletín Informativo Techint. Buenos Aires, 1966. Pág. 19-34.
- (45). Panorama de la Economía Argentina: Desarrollo; Australia y Argentina. Revista Panorama de la Economía Argentina. Vol. V. N° 36. IV Trimestre de 1967. Buenos Aires, 1967. Pág. 298-315.
- (46). Fidel Alberto Neumann: op. cit. pág. 22-24.
- (47). Marcelo Diamand: op. cit. Pág. 1-30.
- (48). Aldo Ferrer: La Economía Argentina. Fondo de Cultura Económica. México, 1963.
- (49). Carlos Moyano Llerena: Publicaciones. Universidad del Salvador. Buenos Aires, 1967.

C A P I T U L O I I. La Planación del Desarrollo.

Introducción.

Para Gunnar Myrdal, el cambio más importante operado en la política estatal de los países subdesarrollados en tiempos recientes, es el convencimiento a que han llegado de que cada uno de ellos debería contar con una política nacional de desarrollo económico.

Myrdal define al plan como la programación de la estrategia que ha de observar un gobierno nacional al aplicar todo un sistema de intervenciones estatales sobre el libre juego de las fuerzas del mercado, condicionándolas de tal manera que coadyuven a impartir un impulso ascendente al proceso social. A causa de las deficiencias de diversa índole de que adolecen los países subdesarrollados, se admite generalmente que el gobierno tiene que desempeñar funciones atribuidas a la iniciativa privada en la mayoría de los países adelantados.(1).

Un objetivo muy importante de un Plan Nacional de Desarrollo, ha de ser el de proclamar la decisión de aumentar el volumen total de inversión necesario para elevar la capacidad productiva del país, y el propósito de definir los medios para alcanzar esa meta.(2).

Los métodos de programación del desarrollo económico pueden ser básicamente dos: a) el método del análisis parcial, que representa un análisis de proyectos determinados de desarrollo, con una determinada productividad en términos de renta nacional, referidas a la inversión pública preferentemente. b) el método del análisis total

o general, concebido como un plan integral de desarrollo económico estableciendo los objetivos relacionados con los otros componentes del sistema económico, la evolución de la estructura de la demanda de mercado, y un programa específico de inversiones que determine una distribución óptima de los recursos disponibles en relación con los objetivos prefijados.

Para Tinbergen, hay cuatro objetivos básicos de una política de desarrollo: a) crear condiciones favorables para el desarrollo; b) familiarizar a gobierno, empresas y pueblo con las potencialidades y ventajas del desarrollo; c) hacer una serie de inversiones básicas y d) medidas de estímulo a la actividad e inversiones privadas.

Donde b) conduce a la proyección de un módulo de desarrollo, c) representa el programa de inversiones del gobierno, o proyectos públicos, y d) la inducción a la acción para que puedan ejecutarse proyectos privados. (3).

Continuando con Tinbergen, destaca este los siguientes factores a considerar en un proyecto de desarrollo económico: 1) la etapa de desarrollo alcanzada por el país; 2) el grado de actividad o de iniciativa del sector privado; 3) los puntos de estrangulamiento: capitalización, comercio exterior, transportes, trabajo calificado, viviendas, educación. 4) la actitud general de la gente, que marca el grado de espíritu público; 5) la calidad y naturaleza de los datos disponibles. (4).

Sostiene Tinbergen que las condiciones generales del desarrollo son la estabilidad y la seguridad; la seguridad, a través de la se-

guridad social y la corrección de las desigualdades más extremas en el ingreso fomentando de esta manera el espíritu de cooperación. La programación general tiene que darnos una ojeada a vuelo de pájaro del módulo de desarrollo futuro del país y mostrar la forma más viable y deseable en que se desarrollará el producto nacional y sus componentes. Además, condición sine qua non de un programa de desarrollo es la congruencia, o cabalidad del cuadro, a través de la investigación de dónde pueden encontrarse las clases de competencias que se necesitan y quiénes son las personas dispuestas a tomar la iniciativa. Los programas deben ser también alternativos, o sea estar preparados para distintos comportamientos de distintas circunstancias: cambios en la cosecha, demanda mundial, etc. El programa, además, para ser macroeconómico, debe tener en cuenta la población, y su evolución durante el período durante el cual la actividad económica se está programando, ya que la productividad de esa población, a través de las proyecciones programadas será la que permitirá aumentar el ingreso per cápita(5).

Para Moyano Llerena, cuatro son los requisitos básicos del desarrollo: 1) objetivos económicos coincidentes con los objetivos nacionales; 2) cálculo de una tasa de crecimiento que se debe tomar como meta para el conjunto de la economía durante el futuro inmediato; 3) rigurosa planificación de la actividad del estado; 4) adecuación de la operatividad particular de cada empresa o individuo a los objetivos generales previstos en el plan de conjunto.

Distingue a su vez Moyano Llerena dos métodos en la programación del desarrollo: uno, el clásico u ortodoxo, a través del cual la actividad privada debe recibir los estímulos y los ánimos necesarios únicamente a través del mercado. Allí, el mecanismo de los precios

y la competencia, habrán de alcanzar la mejor asignación de los recursos disponibles, evitando las pérdidas y las distorsiones. Este método tendrá como requisito la estabilidad monetaria, y según Moyano Llerena, es el preconizado por el Fondo Monetario Internacional, y ha tenido éxito en algunos países europeos. No ha ocurrido lo mismo, advierte el autor, en los países latinoamericanos. Aquí parecería ineficaz querer limitarse a los resortes monetarios y de precios para alcanzar objetivos económicos de tanta magnitud. Las respuestas espontáneas del mercado son insuficientes y a menudo inconvenientes. El segundo método descrito es un verdadero programa de desarrollo, con objetivos y metas preestablecidas, que eche mano de los instrumentos de la política económica, crediticia, fiscal, laboral, arancelaria, cambiaria, etc. para estimular la reorientación de la economía privada hacia los objetivos generales perseguidos. (6).

Para Neumann, las condiciones de un plan son las siguientes: 1) universalidad; el programa debe abarcar todas las inversiones, tanto públicas como privadas, y para eso deben determinarse el posible volumen de los recursos nacionales, las necesidades totales durante ese período y la necesidad de capital extranjero para cubrir la diferencia; 2) vinculación con medidas estatales de política económica. Las medidas deben ser orientadoras.; 3) una clara determinación de las metas, clasificándolas en mediatas e inmediatas, y determinando claramente un orden de prioridades en las mismas. (7).

Kindleberger desarrolla sobre el tema las siguientes reflexiones existen grados de planificación: un grado mínimo consistiría en planear el encuadramiento en que ha de actuar la empresa privada, estableciendo reglas, creando las instituciones necesarias y mante-

niendo la ley y el orden. El grado siguiente, sería la planeación de una serie de inversiones en el sector público, sin interferir en las actividades del sector privado. Y grados siguientes de planeación marcarían interferencias en el sector privado, que van desde las simples apreciaciones o proyecciones de su comportamiento hasta llegar incluso a la absorción total de la actividad privada. Indica Kindleberger que un plan de desarrollo puede comenzar partiendo de la disposición de recursos, poniéndose a trabajar con ellos para alcanzar determinados objetivos, o viceversa.

Un plan puede consistir meramente en un boceto de lo que podría ser la economía si estuviera desarrollada, indicar lo que es en el momento en que se hace el esbozo, y por medio de una comparación averiguar cual será el capital necesario para el desarrollo. Puede contener una serie de proyectos, puede consistir en un análisis de los obstáculos que se oponen al desarrollo y de la forma en que pueden ser eliminados, y dejar a la imaginación la idea de como y con qué rapidez la remoción de las dificultades hará progresar a la economía.(8).

II.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1). Gunnar Myrdal: op. cit. Pág. 93.
- (2). Gunnar Myrdal: op. cit. Pág. 95.
- (3). Jan Tinbergen: op. cit. Págs. 7 y 8.
- (4). Jan Tinbergen: op. cit. Pág. 31-34.
- (5). Jan Tinbergen: op. cit. Pág. 14-15.
- (6). Carlos Moyano Llerena: Condiciones para un Plan de Desarrollo. Panorama de la Economía Argentina. Vol. III Primavera de 1962, N° 20. Buenos Aires, 1962. Pág. 218-220.
- (7). Fidel Alberto Neumann: op. cit. Pág. 122-125.
- (8). Charles P. Kindleberger: Pág. 142-150, op. cit.

II. 1. La Promoción Espontánea.

La experiencia de unapromoción espontánea del desarrollo económico, podemos encontrarla, con ciertos matices diferenciadores, por supuesto, en el desarrollo económico de los países anglosajones durante el siglo pasado.

El vigoroso crecimiento industrial de los Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y otros países europeos, se ha debido en gran parte a una "promoción espontánea". La falta de un contenido social claro en las políticas económicas del siglo pasado, y la vigencia plena de los conceptos de la libre competencia y del liberalismo económico trajeron como consecuencia el auge de las economías anteriormente citadas, a través de un proceso de generación espontánea.(9).

Tinbergen nos advierte que en los países hoy adelantados, el proceso de desarrollo económico se llevó a cabo por un gran número de empresarios individuales; la actuación del gobierno, aunque a veces importante, tenía un ámbito restringido, limitándose a proporcionar facilidades de transporte y seguridad jurídica. Se adoptaban decisiones sobre la base de ideas vagas acerca del progreso general y con frecuencia sin mayor confianza en su éxito. El proceso no seguía un ritmo regular, sino que se interrumpía por trastornos y crisis. Probablemente hubo bastantes energías desperdiciadas y los esfuerzos exagerados daban como resultado la sobreinversión. En muchos aspectos, el desarrollo era un proceso de prueba y error.(10).

Flores de la Peña nos dice que en Estados Unidos la expansión geográfica y el prodigioso crecimiento de la población proporcionaron

ron un mercado interno creciente, a pesar de la desigual concentración del ingreso. En consecuencia, perdía importancia el nivel de los salarios por sectores de ocupación como determinantes de la magnitud del mercado. La demanda efectiva no era una función de la distribución del ingreso. En cambio, el bajo nivel de los salarios y la concentración del ingreso y el ahorro, sí fueron dos factores que impulsaron grandemente el nivel de la inversión privada.(11).

Nos advierte Harris que en la economía norteamericana la distribución de los recursos económicos es una función de los movimientos de precios e ingresos. Nos cita que recién a partir de la Gran Depresión de los años 30, el gobierno adquirió cada vez mayor responsabilidad por el uso que se daría al trabajo, al capital y a la dirección, siendo digna de destacar como reguladora y ciertamente intervencionista, la ley de Ocupación de 1946.(12).

Pero el mismo Harris, al proponer su plan de largo alcance para fortalecer la economía norteamericana, nos da un conjunto de medidas que bien podrán identificarse como los instrumentos de una promoción espontánea del desarrollo: 1) la utilización eficiente de la fuerza de trabajo; 2) la utilización máxima de los recursos productivos; 3) estímulo a la libre empresa competitiva; 4) promoción del bienestar, la salud y la seguridad; 5) cooperación en las relaciones económicas internacionales; 6) combate a las fluctuaciones económicas.(13).

Otros autores, en forma similar a la de Harris, enfocan un posible programa de acción gubernamental en un plan de promoción espontánea en los siguientes objetivos: a) crear y mantener condiciones monetarias sanas; b) regular el grado de actividad para evitar así

la desocupación en masa; c) corregir las desigualdades extremas en la distribución del ingreso; d) suplementar la actividad privada en ciertos campos básicos en los que aquella no llega a satisfacer las necesidades legítimas. Muchos citan a Keynes como el teórico de la promoción espontánea del desarrollo, por su énfasis en supeditar todo a los cánones democráticos.

Según S. Okita, de acuerdo a descripciones que formula acerca de la planeación económica del Japón, este país es un típico ejemplo de lo que puede la planeación, si puede llamarse así, de la promoción espontánea del desarrollo. Sostiene Okita que, aun cuando en el Japón existe una Agencia de Planeación Económica, y que el gobierno no ha formulado varios planes desde la segunda guerra mundial, su sistema económico no es el de una economía planificada, sino un sistema en el que predomina la iniciativa privada.

Existen limitadas actividades en que el Estado interviene en el sector privado, pero su naturaleza básica es la de una economía de mercado altamente competitiva. Hay una fuerte competencia entre las empresas grandes y las pequeñas, siendo el sector privado sumamente dinámico. Hay una actividad histórica del gobierno, que cuida el desarrollo del sector privado, dando protección, aliento e incentivo para la creación de nuevas empresas. Existe una actitud de tipo paternal, pero orientada a fomentar la iniciativa privada.

Donde el estado asume una vigorosa y creciente responsabilidad, es en la prevención del desempleo y el ciclo, en el mejoramiento de la infraestructura, en la expansión de los servicios educativos y de capacitación, en la promoción de una justa competencia, y en la seguridad social. Los planeadores económicos japoneses han evitado

introducir fuertes elementos de planeación en el sector privado, y se establece en forma explícita que las cifras para el sector privado son solo estimaciones, y que la responsabilidad directa en la elaboración de planes y en su ejecución descansa en las empresas privadas. Los planes de gobierno proporcionan lineamientos a las decisiones que deben hacer las empresas privadas, y las normas de política general que incidirán en las industrias en forma indirecta. Hay más programación directa, sí, en el sector público. El plan se considera solo una guía general para tomar decisiones frente a una perspectiva de largo plazo. El objetivo, más que un crecimiento rápido, es lograr un crecimiento equilibrado e indicar con anticipación las líneas de política económica a largo plazo.(14).

Mason cita a Europa Occidental, Estados Unidos e Inglaterra, como naciones que alcanzaron un crecimiento económico considerable durante el siglo XIX, basándose predominantemente en una economía de libre empresas.

En Estados Unidos, la experiencia de su desarrollo económico obliga a reconocer el papel de abrumadora importancia que ha desempeñado la iniciativa privada. Allí campearon los principios sustentados en 1776 por Adam Smith: él nos decía que el estado tiene tres funciones principales: su propia defensa, la conservación de la paz, y la ley y el orden, y "erigir y conservar ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas que nunca podrían servir para el provecho de ningún individuo o grupo minoritario de la población".

Ciento cincuenta años más tarde, Jhon Maynard Keynes dijo algo similar al proclamar el fin del *laissez faire*: "lo más importante de

la Agenda del Estado está relacionado no con aquellas actividades y desempeñadas por ciudadanos particulares, sino con las funciones que se encuentran fuera de la esfera del individuo, y aquellas que no se tomarían sino fuera el Estado quien las tomara. La importancia para el Estado no consiste en hacer aquello que ya están haciendo los ciudadanos, haciéndolo un poco mejor o peor, sino hacer las cosas de las que nadie se está ocupando". Dos épocas, dos enfoques, dice Mason, pero una misma defensa a la promoción espontánea del desarrollo.(15).

II. 2. La Promoción Indicativa.

Cuando el Estado deja de ser un simple suministrador de las reglas del juego, para tomar la iniciativa y para propender a la adopción por parte del país de un claro plan de desarrollo, nos encontramos ante la planificación indicativa, o lo que se ha dado en llamar "planificación a la francesa", no autoritaria, flexible, o democrática.

Francia aplica su sistema de planeación desde fines de la Segunda Guerra Mundial, ostentando una experiencia de diez y nueve años de planificación indicativa, a través de cuatro planes. En Francia se considera al programa de desarrollo un verdadero Evangelio nacional e incluso de lo considera como una convergencia progresiva de los sistemas capitalista y colectivista, históricamente necesaria. El plan se propone acelerar el crecimiento y orientarlo en forma distinta a lo que sería si no hubiese plan.

Pierre Masse, verdadero gestor del Plan de Desarrollo Francés, nos habla de su plan y nos dice que el mismo expresa una esperanza de desarrollo y la determinación de ejercer una influencia razonable sobre las tendencias y ritmo de este desarrollo. El plan se elabora mediante el esfuerzo concertado de los representantes de las fuerzas económicas y sociales, es decir, los empleados públicos, los directivos de centros agrícolas industriales y comerciales, los financieros y los trabajadores. Semejante cooperación trae consigo mayor coherencia de pronóstico y decisiones, y crea una atmósfera de unidad nacional, favorable para la implantación del plan, dando lugar así a una proyección coherente de la situación económica futura.

El plan consiste en un cuadro que expresa las compras y ventas de cada rama a las otras y al exterior. La tabla muestra el balance de bienes y servicios de cada rama, y en consecuencia, de toda la economía. Otra proyección muestra la situación de la mano de obra en cada rama, para asegurar el desequilibrio entre los requerimientos de mano de obra y los recursos. Finalmente, se prepara una proyección en términos de valor, para obtener el equilibrio financiero.

El plan se elabora por ramas y no por empresas. Cada empresa puede observar en la proyección el volumen de producción previsto para la rama particular, pero tiene completa libertad para aumentar, mantener o reducir su parte relativa en el mercado dentro de su rama. El plan no es imperativo pero tampoco es literalmente indicativo. La información pública constituye un arma decisiva y además los incentivos crediticios, disminuciones de impuestos y subsidios a empresas localizadas en zonas atrasadas refuerzan la imposición del plan.

En suma, se asegura una amplia participación de todos los sectores en la preparación de las proyecciones. Así, el plan deviene, no como producto de una mayoría, sino como final de un proceso en el que han intervenido todos los elementos representativos de las fuerzas económicas.(16).

Otro ejemplo moderno de lo que puede sindicarse como sistema de planeación indicativa, es el Plan Español.

Mariano López Rodó, ministro del Plan de Desarrollo Económico y Social, en una conferencia dada en la República Argentina, abordó largamente este tema. Nos indica López Rodó, que en diez años España pasó de 280 dólares de ingreso anual per cápita a 600. Sus exporta-

ciones se triplicaron. Sus servicios se multiplicaron por nueve, su importaciones se cuadruplicaron y las importaciones de servicios se quintuplicaron. Las reservas de oro y divisas pasaron de 155 millones de dólares en 1956 a 1.400 millones en 1965. La peseta se encuentra a la par desde 1959.

Todo comenzó con el decreto ley de la Nueva Ordenación Económica, de 21 de julio de 1959. La Nueva Ordenación Económica comprendía cuatro aspectos: estabilización, liberalización, inversiones extranjeras y flexibilidad de la economía.

La estabilidad interna y la liberalización de las importaciones determinaron un aprovisionamiento fluido desde el exterior. Las inversiones extranjeras daban el complemento necesario al ahorro interno y mayor capacidad de dirección empresarial. La mayor flexibilidad de la economía representó una supresión de restricciones internas innecesarias, y el reajuste de los mercados internos de factores y productos. La liberalización de importaciones fué: a) factor decisivo del saneamiento empresarial; b) aseguró un normal abastecimiento de materias primas, asegurando así la continuidad de los procesos de producción; c) promovió la renovación de un viejo equipo material; d) trajo aparejada la competencia, la reducción de costos, y de beneficios, y creó una lucha por alcanzar precios más bajos. Por consiguiente, se produjo una racionalización de los sectores económicos y sus empresas.

Lograda la estabilidad, recién se pudo ir a la reactivación de la economía, a través de un Plan de Desarrollo surgido del asesoramiento del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo,

el que produjo a tal fin su Informe sobre la Economía Española.

El Plan Español, según López Rodó, es un típico plan indicativo, que tiende a concertar todas las fuerzas económicas y sociales de la nación. El plan está lejos de ser una obra exclusiva del Estado, sino que es una verdadera tarea colectiva en la que se conciertan y coordinan gobierno, productores, consumidores e intermediarios, de forma tal que, al mismo tiempo que se comprometen a alcanzar metas específicas de desarrollo económico, acuerdan respetar como norma suprema la libertad e iniciativa individuales. Esto da lugar a un verdadero sistema de economía concertada, utilizando los términos de Jean Monnet.

Ya el Concilio Vaticano II, cita López Rodó, nos dice en su Constitución sobre las Iglesias y el mundo, que es necesario que la iniciativa espontánea de los individuos y de los grupos sociales libres, se coordine con los esfuerzos de las autoridades públicas en organizada y concertada armonía. No se puede dejar este desarrollo ni al juego casi mecánico de las fuerzas económicas, ni a la sola decisión de la autoridad pública.

Advierte el mismo autor, que la garantía de ejecución de un plan indicativo, no solo debe estar en su coherencia interna ni en el efecto promotor de las inversiones del Estado. Debe ser obra de todos. Cosa de todos. El plan de desarrollo indicativo implica una disciplina del sector público. El Gobierno se compromete explícitamente a orientar su actividad hacia una serie de objetivos durante un tiempo determinado.

En el Plan Español intervinieron empresarios, obreros, funcionario y expertos. Se buscó asegurar la expansión dentro del equilibrio

interno y externo, en un marco de pleno empleo.(17).

Abordando el mismo tema, destaca Moyano Llerena que los principios en que se basa el Plan Español, tal cual fué sustentado por los estudios ya mencionados del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, difieren por cierto de la política ortodoxa aplicada en ciertos planes, incluso argentinos, regidos por las directivas del Fondo Monetario Internacional. Estos planes descansan en dos principios fundamentales: 1) la confianza en las formas automáticas del mercado, sin controles, y en medio de una estricta estabilidad monetaria; 2) conducta inflexible en materia de gastos fiscales. El Plan Español representa una variación respecto a estos rígidos principios. Los mismos también se sustentan, pero se agregan otros, no considerados, por ejemplo en los últimos esfuerzos argentinos: 1) metas concretas y cuantificadas de desarrollo económico, ajenas al proceso automático del mercado; 2) el convencimiento de que la respuesta del mecanismo de los precios, no siempre es adecuada para arribar a determinadas metas económicas, creándose entonces regímenes excepcionales de subvención en determinadas áreas; 3) la admisión de ciertos controles para la asignación y distribución de recursos; y 4) la aplicación de un concepto de gradualidad para poder las fuerzas económicas ajustarse a los impactos sin cortar su ritmo de crecimiento.(18).

La programación indicativa entendida en esta forma, está ganando general aceptación en Europa. Afirma López Rodó que al firmarse el Tratado de Roma, por el cual se creó el Mercado Común, en 1957, solo tres países continentales tenían organismos específicos de programación: Francia, Holanda y Portugal. Hoy en cambio cuentan también con organismos planificadores Bélgica, Grecia, España, Frá

cia, Gran Bretaña e Italia. La propia Comunidad Económica Europea hace un tiempo se planteó la necesidad de acometer la elaboración de un Plan Supranacional para todos los países componentes del Mercado Común. Así llegó a lanzar ya su primer plan para el período 1966-1970. También en reciente reunión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se ha estudiado una resolución dirigida a promover la planificación de conjunto de la economía mundial.(19).

II. 2.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (16). Pierre Massé: El Plan Francés y la Teoría Económica. El Triunfo Económico. Vol. XXXIII, Enero-Marzo de 1966. N° 129. Fondo de Cultura Económica. México, 1966. Pág. 97-112.
- (17). Laureano López Rodó: op. cit. Pág. 241-247.
- (18). Carlos Moyano Llerena: El Plan del BIRF para España. Panorama de la Economía Argentina. Vol. III. Primavera de 1962, N° 20 Buenos Aires, 1962. Pág. 226-232.
- (19). Laureano López Rodó: op. cit. Pág. 241-247.

II. 3. La Promoción Compulsiva.

Entran dentro de esta categoría de promoción del desarrollo económico, los países de la órbita socialista. En esos países no se recurre a los métodos ortodoxos utilizados por los países capitalistas, pero el problema es el mismo. La única forma de alcanzar el desarrollo económico consiste en el aumento obligatorio de la parte del ingreso nacional que se sustrae al consumo y se dedica a la inversión. La Revolución Industrial producida en la Unión Soviética, con un siglo de retraso en relación a los países capitalistas más avanzados, se desarrolló en condiciones políticas e institucionales muy distintas, pero en cierto sentido, se ha ajustado estrechamente al patrón tradicional del desenvolvimiento capitalista, al mantenerse los niveles de ingreso y consumo reales de las masas trabajadoras sumamente bajos, para hacer posible una formación sostenida de capital a ritmo acelerado.

Solo que la asignación de recursos económicos, que en un sistema capitalista es determinada por los precios y los ingresos, y se relaciona con la soberanía del consumidor y con las decisiones de innumerables hombres de negocios, en Rusia, por ejemplo, el Estado es el gran asignador, con su Gosplan, determinando el esquema del plan de producción, basando sus principales decisiones en los objetivos principales de la sociedad o del Politburó.

Para Kurihara, la idea del desarrollo planificado de Marx, es la que ha tenido un mayor impacto sobre el desarrollo económico de países como Rusia y China. La noción marxista del desarrollo planificado, ejerce a su vez un gran atractivo sobre las economías atra-

titivo, que en cambio influye decisivamente en las economías capitalistas.(21).

En un reciente boletín del First National City Bank, se describe un movimiento naciente en Rusia y Europa Oriental, surgido en los últimos años, en favor de considerar más la "calidad" que la "cantidad" en el proceso económico, a través de una tendencia a respetar más los incentivos y la libre preferencia del consumidor, en reemplazo de las planificaciones rigurosas. Se busca sustituir los controles administrativos por estímulos económicos.

Se han notado deficiencias en el desarrollo económico de los países socialistas; en Rusia, por ejemplo, su crecimiento económico está ahora en el nivel del 2,5% anual, por debajo de los Estados Unidos y de Europa Occidental. Se conoce y se acepta el problema de la burocracia como expresión de una planificación altamente centralizada, que está dejando de ser considerada como un camino eficiente para la producción y distribución masivas de bienes. Los directores de empresas carecen de los incentivos necesarios.

Incluso personalidades autorizadas, como el profesor ruso Gevsey G. Libermann, comienzan a expresar en forma pública estas objeciones al sistema. Libermann sostiene que la prueba de eficiencia debe ser más la capacidad ganancial que la realización física de una asignación de producción específica. Quiere que se deje a las empresas que decidan cómo deben producir, una vez que los planificadores hayan establecido las metas generales a alcanzar.

En fin, se trata de una reacción contra el culto del plan, y se busca que la planificación detallada, sector por sector, sea reemplazada por planificaciones referenciales, a largo plazo, para ser

tores generales de la economía.

En varios países de Europa Oriental, se está reintroduciendo el interés en la provisión estatal de capitales, casos de Hungría y Checoslovaquia. Se aboga en fin, por la expansión de las relaciones de mercado en las economías socialistas. Así, vemos que en Rusia, en octubre de 1964, se llegó a permitir que el 33% de las fábricas de calzado, el 31% de la industria textil y el 10% de la industria papeleña, se rigieran por el método preconizado por Libermann.(22).

II. 3.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- (20). Kenneth K. Kurihara: op. cit. Pág. 8.
- (21). Michal Kalecki: Bosquejo de una metodología para elaborar un Plan de Desarrollo. La experiencia polaca. El Trimestre Económico. Vol. XXIII. Abril-Junio de 1965. N° 126. Fondo de Cultura Económica. México, 1965. Pág. 300-310.
- (22). First National City Bank. Boletines. Europa Oriental: nuevas estrategias en el orden económico. First National City Bank. Boletín Mensual. Octubre de 1965. Revista Selección Contable. Año XIV. vol. XXVIII. N° 166. Noviembre de 1965. Pág. 393-396.

II. 4. Los intentos argentinos.

En su libro *La Economía Argentina*, Aldo Ferrer sostiene que la formulación de un plan de desarrollo permite la fijación de metas consistentes de crecimiento, la previsión de los estrangulamientos que puedan surgir en el proceso, y la eliminación de los existentes como así también la coordinación de todas las medidas de política que graviten en el crecimiento económico. La utilización más eficiente de los recursos disponibles y el logro de las metas de crecimiento más altas, conforme a las condiciones dadas y a los objetivos trazados, constituyen los propósitos básicos de la programación.

La planificación es, pues, una política básica de la política de desarrollo, y no determina en sí misma el grado de intervención del gobierno en el sistema económico, sino que coordina la acción del sector público y engrana el juego recíproco de las actividades públicas y privadas en el marco de un proceso dinámico de crecimiento.

Sostiene Ferrer que la República Argentina debe utilizar esta herramienta básica para el gobierno, a fin de facilitar el tránsito de la actual situación a la economía industrial integrada.(23).

Para Neumann, el primer ensayo de planificación congruente que se conoce en la República Argentina, es el Primer Plan Quinquenal, elaborado para los años 1947 a 1951. Pero, indica el mismo autor, el Primer Plan Quinquenal fué simplemente una recopilación de proyectos y leyes sometidas a la consideración del Congreso. Tales medidas legales, que se consideraron básicas para la economía del país, no representaban en sí un todo relacionado, ni guardaban un orden racional. Muchas de ellas no fueron sancionadas, ni llegaron a ser tratadas por los legisladores. Fué un intento, sin la coherencia ne-

cesaria para obtener resultados positivos. En el Segundo Plan Quinquenal se efectuó una clasificación minuciosa de los capítulos y una ordenación sistemática de los temas. Pero primaban en su elaboración conceptos propagandísticos, quedando relegado dicho plan como una simple declaración de anhelos y una exposición de objetivos.

En 1955 y 1956 el gobierno revolucionario recurrió al asesoramiento del economista de la CEPAL Dr. Raúl Prebisch, quien expuso su concepción de la política económica que debía seguir nuestro país, en lo que dio en llamarse Plan Prebisch. Dicho plan configura una exposición de la situación y de las medidas de remedio a la misma. No fué en sí un plan de desarrollo, sino un esfuerzo de programación a corto plazo. Su objeto era solucionar una aguda crisis de desarrollo. Luego, reconocía el mismo Prebisch, debía implementarse un plan y un programa de crecimiento integral.(24).

En los últimos días del año 1958 se adoptaron diversas medidas de política económica que en su conjunto constituyeron lo que se denominó el Plan de Estabilización y Desarrollo, cuya aplicación tuvo comienzo de inmediato, en el curso del año 1959. La clave del programa de 1959 consistió en la confianza fundamental que sus autores depositaron en la libre empresa y en las fuerzas del mercado. Bien podría calificarse como una acción de Promoción Espontánea de Desarrollo. Sobre tales fuerzas del mercado actuarían las autoridades a través de instrumentos esencialmente monetarios. La ayuda externa y en especial las inversiones privadas de capitales extranjeros, constituían un aspecto de primordial importancia. Se hizo a su vez hincapié en la necesidad de un período de austeridad, que debía ser compartido por toda la población, como condición previa para que las medidas económicas adoptadas pudieran afianzarse y rendir

inflacionario que vivía el país. Las metas del plan 1965-1969 fueron las siguientes: 1) mantenimiento, para el período considerado, de una tasa de crecimiento del producto por habitante; 2) mantenimiento de un nivel de plena ocupación de la fuerza de trabajo; 3) logro de una más equitativa distribución del ingreso; 4) aumento de nivel de consumo compatible con la expansión de la capacidad productiva, y mejora de los niveles de educación, salud pública y vivienda; 5) eliminación "progresiva" de las tendencias inflacionarias. (2)

En suma, a través de los aspectos parciales en que dicho plan pudo llevarse a la práctica, sobresalieron los intentos gubernamentales de fijar una política de ingresos, a través de severas recomendaciones en cuanto a la concreción de los contratos colectivos de trabajo. También se marcó una marcada intervención estatal en la regulación de los cambios internacionales, como así también severas normas para la introducción de capitales y posterior rescate. Se dictaron también normas restrictivas a la importación de maquinarias y equipo industrial. No pudo apreciarse un aspecto concreto y general de aplicación de este plan.

Por fin, desde 1967 se está aplicando un nuevo plan de estabilidad y desarrollo, cuyo enfoque es básicamente distinto a todos los anteriores, aun conteniendo aspectos comunes. La esencia del programa consiste en un ataque global y frontal a la inflación, conducido no solo desde el sector monetario y fiscal, sino también del lado de los salarios y los precios. En cuanto al desarrollo, se confía fundamentalmente en una reorientación de la iniciativa privada hacia el logro de una mayor productividad, a través de múltiples medidas de política económica debidamente coordinadas, que implican en definitiva un completo cambio de las reglas del juego. Hay un franc

reconocimiento de las responsabilidades del estado moderno, no solamente en lo que se refiere al establecimiento del marco jurídico donde habrá de desenvolver su actividad la iniciativa privada, sino también de apoyo a esta en sus esfuerzos por efectuar una conversión desde sectores de menor eficiencia hacia otros de más alta productividad. Además, si bien se cuenta con el apoyo exterior, se confía básicamente en el esfuerzo propio, y por último, se piensa que si bien puede haber dificultades circunstanciales en la actividad económica, su depresión no tiene porqué ser una condición para el éxito del plan, sino todo lo contrario, es decir, se reconoce claramente que no será posible lograr la estabilidad si no se mantiene y acrecienta el nivel de producción.

En cuanto a los resultados previsibles del programa de 1967-siguientes a Moyano Llerena- si se continúa con firmeza y convicción aplicando las medidas que ya han sido adoptadas, puede predecirse la posibilidad de que sea finalmente dominada la inflación, y sin que por ello se halla acentuado el ritmo de aumento de los precios en el período que falta hasta entonces. En cuanto al aspecto del desarrollo, Moyano Llerena indica que pueden prev verse también resultados positivos a corto plazo, como consecuencia de un real aumento de la productividad media del país, provocada no solo por un incremento de las inversiones, sino principalmente por el uso más eficiente de los factores productivos actualmente disponibles, y que no son objeto de una racional utilización.

Se sostiene que la esencia del presente programa consiste en elevar la productividad media de la economía nacional, modificando la ocupación de sus recursos, transfiriéndolos de actividades de menor rendimiento a otras de más alto resultado. Ello requiere por cierto

cambios de fondo, una verdadera transformación y modernización de nuestro aparato productivo. Está claro que para lograr ese propósito lo meramente monetario es por completo insuficiente; que la simple libertad de empresa tampoco garantiza el éxito; y que para ello sería igualmente inútil una circunstancial reducción de los consumos, con una perspectiva de que pocos meses después todo volvería a quedar como al comienzo.(27).

Se considera en general que los años 1968 y 1969 marcarán la iniciación de un orgánico plan de desarrollo. La expectativa del país aguarda su enunciación.

Para referirnos con más fidelidad a los principios que guían el actual plan económico, recurriremos a algunos conceptos referidos en la publicación de la Presidencia de la Nación llamada "La Política Económica Argentina. 1967". Allí se sostiene que la política económica argentina promueve la gran transformación de la estructura económica y social del país, con la finalidad esencial de construir una nación moderna, pujante, integrada y justa. La filosofía que fundamenta esa política exalta la iniciativa, las energías y las libertades individuales, y el funcionamiento del sistema de libre empresa, que no atenten contra la competencia, y estimulen el cambio y el progreso social. Los objetivos económicos del plan se centran en la eliminación de las causas profundas que condujeron al país a su estancamiento. El establecimiento de bases y condiciones que hagan factible una gran expansión económica y un auténtico y autosostenido desarrollo, mediante la utilización plena y el más elevado rendimiento posible de los recursos humanos y naturales con que cuenta el país, a fin de asegurar el acceso a la disponibilidad de mayores bienes y servicios, de todos aquellos que estén

la teoría que Diamand llama expansionista, es opuesta a la clásica; considera que el problema argentino es el de una falta de demanda que puedan movilizar la capacidad productiva existente e incentivar nuevas inversiones. No hay sentido en propender la producción si no hay demanda. Debe aumentarse la capacidad de consumo. Se considera beneficioso el déficit fiscal como incentivador de la demanda, se propende la expansión de créditos, el incremento de los salarios, y mayores gastos públicos. Los partidarios de esta teoría son en general refractarios al capital extranjero.

Por último, la teoría desarrollista encuadra su enfoque considerando que la crisis argentina es una manifestación de la debilidad de la economía del país, la que debido a su estructura agroimportadora, conlleva una excesiva dependencia del mercado internacional de productos primarios, cuyas tendencias nos son adversas. Se impone, pues, según la teoría desarrollista, la transformación de la estructura productiva para lograr el autoabastecimiento de sectores básicos de la economía desarrollando para esto la infraestructura y la industria pesada. Debe recurrirse al capital extranjero para suplir la falta de ahorro interno sin imponer sacrificios excesivos a la población.

Así vemos, pues, que dentro de estos enfoques distintos para un mismo diagnóstico, así también los remedios al problema van ligados a distintos puntos de partida. El esquema clásico nos dice que debe respetarse ante todo el libre juego de las fuerzas del mercado, se respalda en la teoría del equilibrio automático y de la división internacional del trabajo, y durante las crisis busca este enfoque la reactivación pidiendo más ahorro y mayor espíritu de sacrificio a la población.

caída de la demanda efectiva y la desocupación. Así pues, define Diamand la crisis argentina como un problema de "inflación con de presión", o bien como un problema de crisis cambiaria provocada por los desequilibrios externos. La paralización productiva hace bajar las importaciones y los menores consumos de productos primarios hacen que se eleven las exportaciones, con lo que desaparece el desequilibrio externo que dio lugar a la crisis. Pretende demostrar Diamand con estas consideraciones, que la solución keynesiana no es remedio. Un proceso de tipo expansivo aplicado a esta crisis cambiaria, reactivará la economía, subirán los salarios, aumentarán las importaciones, disminuirán los saldos exportables creándose un nuevo desequilibrio externo, una nueva devaluación, y un nuevo comienzo del proceso de inflación cambiaria.

Este tipo de inflación no aparece considerada en la teoría general de Keynes, pues se considera allí el caso de una economía cerrada que supone resuelto el problema de la balanza de pagos.

En cuanto a las teorías desarrollistas, indica Diamand que parten del error de confundir ahorro con disponibilidad de divisas, y suponer como positiva cualquier reinversión de capital externo. Recordemos que solo lo son aquellas inversiones sustitutivas de importaciones o acrecentadoras de exportaciones.(29).

Si bien Diamand aparece ensalzado en las tesis cepalistas, con lo que las mismas también tienen de concepción particular del problema, resulta por cierto original su método de encajamiento de ideas y políticas aplicadas a la solución de los problemas argentinos desde el punto de vista estrictamente económico. No resulta difícil enrolar en los esquemas tan acertadamente descriptos a la ma

yoría de las corrientes políticas de los últimos años.

Entendemos que en nuestro país han madurado definitivamente las tendencias planificadoras de la economía, ganando un consenso general de necesidad y de compatibilidad con nuestro sistema de vida.

El país cuenta con dos organismos altamente competentes a ese respecto, que son el Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo Federal de Inversiones. Los mismos serían el vehículo natural a la concepción de un Plan Nacional de Desarrollo con sentido permanente, tenido por cosa propia por todos los habitantes del país, y con vigencia a través de los avatares políticos. Tenemos a la vista el reciente caso del Plan de Desarrollo 1965-1969, redactado durante el gobierno Illia; se insumió en su formulación un elevadísimo costo material e intelectual; el país oficial no conoció en un par de años otra orientación en su planificación económica que la que se iba elaborando en agotadoras jornadas en el Consejo Nacional de Desarrollo. Se redactó el plan, se lo publicitó, y de un plumazo, por efecto de la interrupción constitucional, todo quedó en la nada, desaprovechándose todo el esfuerzo técnico.

Al margen del matiz político de la cuestión, por completo fuera de este trabajo, lo que resulta importante destacar, es la necesidad de que determinados esfuerzos y concreciones puramente técnicas no se desperdicien, y sean aprovechadas por las distintas administraciones; que el canal sea el mismo, aunque los requerimientos sean distintos.

El Dr. Jorge A. Difrieri ha analizado acabadamente los sistemas de planeación vigentes actualmente en nuestro país, como así también las condiciones o prerequisites institucionales que deben implementarse para hacer factible la instauración de un verdadero "federalismo económico".

Sostiene Difrieri que el federalismo imperante en la República Argentina responde a la doctrina del Estado Coordinado, con un énfasis concentrado en que los estados miembros convivan como iguales en dignidad, independencia y respeto, al margen de su riqueza, poder, extensión, población o cultura.

Frente a él emerge el "estado del bienestar", con su énfasis sobre los servicios públicos, los servicios sociales, salud, educación, política fiscal, planificación y desarrollo.

Mientras el estado del bienestar pone en movimiento el principio de amalgamación, capaz de acabar a largo plazo con el federalismo político, el estado coordinado pone en movimiento una fuerza o motivo separativo.

La superposición de normas federales, provinciales y municipales crean en las distintas regiones de desarrollo una estructura jurídico política regional, cuyo cuadro operativo tiende a la ineficiencia y a obstaculizar el desarrollo. Subsiste la multiplicidad de niveles decisorios, con una administración pública ineficiente.

Describe Difrieri lo que él define como "presupuestos de la estrategia" de ataque al subdesarrollo: a) las técnicas de remoción e aceleración son institucionales, lo que quiere significar que todo

problema económico se reduce a un problema de economía aplicada o política económica, y que todo problema de política económica se reduce a un problema de administración pública de la economía para implantar las soluciones propuestas; b) la región geoeconómica aparece como la unidad básica para la acción planificadora.

Asigna el autor prioridad fundamental a toda estrategia de aceleración del desarrollo, a la sanción de un Plan de Desarrollo, que en sentido ideológico-político actúe como mito, y en sentido jurídico-económico como institución. Esto dentro de un marco de concepción regional del desarrollo, a través del reconocimiento institucional de la unidad geoeconómica regional.(30).

Participamos totalmente de la proposición del Dr. Difrieri. Es más, resulta innegable que todo proceso orgánico y eficiente de promoción del desarrollo en la República Argentina, debe tomar como base la instauración en el país del "federalismo económico". La Nación solo tomó el camino del progreso y la unidad nacional, abandonando sus guerras civiles, cuando se logró el reconocimiento total de que el federalismo político era la inevitable forma de gobierno que el país necesitaba. No obstante, mal aplicado el sistema, dio lugar a las distorsiones que hoy agudizan nuestros problemas, dando lugar a la vigencia sin retaceos de un monstruoso "unitarismo económico" que ha sido definido como el más grave de los obstáculos al desarrollo económico: la macrocefalia.

Solo cuando el país tome conciencia de la necesidad imperiosa de implantar un "federalismo económico" que prescindiera de los hoy artificiales compartimentos políticos y reconozca las implicancias

de la existencia de regiones polares de desarrollo con su problemática distinta, podrá encarar con posibilidades de éxito su marcha hacia una era sostenida de progreso.

La Planificación Nacional debe encaminarse a tales presupuestos. Debe planificarse a nivel regional, con sentido local, y a nivel nacional, con sentido coordinador y equilibrador.

Debe implementarse una política económica a nivel regional, en todos sus aspectos.

II. 4.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (23). Aldo Ferrer: La Economía Argentina. Pág. 239-258.
- (24). Fidel Alberto Neumann: op. cit. Pág. 125-127.
- (25). Carlos Moyano Llerena: Los programas económicos de 1959 y 1967.
Panorama de la Economía Argentina. Vol. V. Trimestre I de 1967.
N° 33. Buenos Aires, 1963. Pág. 178.
- (26). Presidencia de la Nación: Plan de Desarrollo. 1965-1969.
- (27). Carlos Moyano Llerena: Los programas económicos de 1959 y 1967.
Pág. 199.
- (28). Presidencia de la Nación: La Política Económica Argentina. Di-
rección de Prensa de la Secretaría de Difusión y Turismo. Bue-
nos Aires, 1967.
- (29). Marcelo Diamand: op. cit.
- (30). Jorge A. Difrieri:

C A P I T U L O I I I. La Financiación Externa.

Introducción.

Advierte Lewis que casi todos los países desarrollados han contado en algún momento de su historia con la ayuda del financiamiento externo para complementar sus escasos ahorros, sobre todo durante las primeras etapas de su desarrollo.

Inglaterra recibió empréstitos de Holanda en los siglos XVII y XVIII y a su vez prestó a casi todo el mundo durante los siglos XIX y XX.

Estados Unidos, durante el siglo XIX debió recurrir a fuertes empréstitos extranjeros, transformándose a su vez en el siglo XX en el principal prestamista del mundo.

Si debemos admitir que los programas de desarrollo suponen la necesidad de importar una masa de bienes de capital del exterior, proveniente de países de más avanzada técnica, resulta evidente que un país subdesarrollado, para propender a su desenvolvimiento, deberá endeudarse con el exterior. En tal sentido, podemos diferenciar claramente dos etapas en el proceso de inversión externa orientadora de desarrollo: hasta el comienzo de la segunda guerra mundial, la ayuda a los países subdesarrollados dependió casi exclusivamente de la iniciativa privada. En los países más desarrollados, se producía una comparación entre las posibilidades internas de inversión, con las oportunidades que existían en el exterior, en los países subdesarrollados, ponderándose los riesgos implícitos en tales inversiones. Precisamente la emigración de capitales encuentra un límite, no solo por el hecho de que se estén presentando constantemente nuevas oper

tunidades de inversión en los propios países desarrollados, sino también por las deficiencias que existen en cuanto a la inversión en los países subdesarrollados. No debe darse por sentado, continúa Lewis, que es más provechoso invertir en los países subdesarrollados solo porque sean subdesarrollados. Existen desde luego grandes inconvenientes a este tipo de inversión. Así, en los países subdesarrollados se debe invertir en medio de una estructura social inapropiada, abunda el analfabetismo, escasea la mano de obra calificada, y en general las actividades económicas se desenvuelven en un marco de baja productividad. A esto se debe agregar la inestabilidad política, que es una constante en los países subdesarrollados, y que crea la consiguiente incertidumbre; Como compensación a todos estos factores negativos, encontramos altos tipos de rendimiento y elevadas tasas de interés en los países subdesarrollados. Además, las tendencias de inversión se acentúan hacia aquellos países en que puedan aprovecharse fácilmente nuevos y ricos recursos.(1).

El economista argentino Neumann se pregunta en qué medida necesitan los países subdesarrollados al capital extranjero para elevar su nivel de vida en forma apreciable; cita la opinión de los expertos de C.E.S. de las Naciones Unidas con respecto al capital necesario anual para que los países subdesarrollados aumenten en un 2% su renta anual per cápita, estimándose que es del orden de los 14.000 millones de dólares anuales, considerando el problema mundial a nivel global. Para el caso específico de América Latina, estudios realizados por la C.E.F.A.L. calculan que para lograr un incremento del 3% anual de ingreso por habitante se necesitaría una inversión, también anual, de orden de los 2.800 millones de dólares, siendo los niveles reales de la actualidad, de no más de 500 millones de dólares. Vemos pues que los países subdesarrollados adolecen de unagran deficit de inversión

externa con qué ayudar sus propósitos de expansión y desarrollo.(2).

El mismo Neumann cita como obstáculos inherentes a la inversión en los países en desarrollo, los siguientes: a) falta de programas concretos y coherentes; b) agudos procesos inflacionarios; c) penurias de divisas que limitan los servicios al capital extranjero; d) dificultades de transferencias y fuertes controles de cambios; e) limitación de las posibilidades de inversión a aquellas de tipo reproductivo, a través de regulaciones gubernamentales, siendo que estas implican un menor rendimiento relativo que otras inversiones, no calificadas como "reproductivas".(3).

E En estudios relacionados con el tema, desarrollados por organismos especializados de las Naciones Unidas, se pone de manifiesto que existe un problema de conciliación de los objetivos que persiguen los países subdesarrollados, con los intereses de los individuos, empresas privadas o gobiernos extranjeros que puedan facilitar las adiciones deseadas a los recursos de capital. Cuando el capital nacional es pequeño, el capital extranjero reviste gran importancia para iniciar un proceso de desarrollo autogenerador. Los citados estudios mencionan que el empleo de capital extranjero es de esencial importancia en las primeras etapas del desarrollo económico, por la escasez de divisas para la adquisición en el extranjero de bienes de capital.(4).

Kindleberger manifiesta que en general se insiste que los empréstitos extranjeros son necesarios para el desarrollo económico, porque la necesidad de bienes de inversión extranjeros, aumenta a un ritmo más rápido que la capacidad de importar. Esta capacidad de importar, se deriva del volumen de las exportaciones y de las relaciones de in

tercambio. Teóricamente, para que la balanza de pagos se mantenga en equilibrio sin la ayuda de préstamos, las exportaciones han de igualar a las importaciones, y la inversión interna ha de limitarse al ahorro interno. Pero un aumento de inversiones que no vaya acompañado por un movimiento equivalente en el sistema de ahorro, debe ser necesariamente financiado en parte por los empréstitos extranjeros, puesto que una parte del aumento de renta se derramará sobre las importaciones.(5).

En general debemos coincidir que a través de la experiencia histórica ya citada de los países hoy desarrollados y a través de las necesidades perentorias, basadas en implicancias de tipo social, que tienen en la actualidad los países subdesarrollados de salir de su estancamiento, la presencia y la participación en sus procesos de desarrollo de capitales extranjeros, a través de préstamos o inversiones, es si no imprescindible, coadyuvadora a un proceso de crecimiento mucho más acelerado que si tales ayudas del exterior no existieran.

Debido, por otra parte a las características propias de las exigencias políticas en que se desenvuelven los países subdesarrollados, existe con respecto al tema de las inversiones extranjeras, un matiz altamente emotivo y politizado que dificulta el tratamiento del tema con la necesaria ecuanimidad.

III.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1). W. Arthur Lewis: Teoría del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica. México, 25-10-1964.
- (2). Fidel Alberto Neumann: op. cit. Pág. 153-155.
- (3). Fidel Alberto Neumann: op. cit. Pág. 153-155.
- (4). Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos: op. cit. Pág. 28-29.
- (5). Charles P. Kindleberger: op. cit. Pág. 269.

III. 1. Los préstamos Gobierno a Gobierno.

En los trabajos de las Naciones Unidas se destaca que los préstamos intergubernamentales a los países subdesarrollados para fines específicos de desarrollo, configuran una característica notable de las inversiones internacionales, desde la última parte de la tercera década de este siglo, y durante la postguerra. Si bien es cierto que el otorgamiento de estos préstamos puede estar influido por razones políticas u otras razones no económicas, han probado sin embargo, ser de considerable valor, especialmente en los casos donde los riesgos no entran dentro del alcance del capital privado. Los préstamos gobierno a gobierno pueden adquirir dos características distintas; o bien pueden efectuarse sin una imputación específica a proyectos determinados, o bien canalizarse a través de programas y planes concretos de aplicación. A primera vista se considerarían como más beneficiosos aquellos planes de préstamos intergubernamentales que se basan exclusivamente en la mejor racionalidad de decisiones del país subdesarrollado al recibir tales préstamos, sin ligarlos a un proyecto determinado. De esta manera, se supondría que los gobiernos de los países subdesarrollados elegirían para aplicar los préstamos, aquellos proyectos que posibiliten un impacto más significativo sobre la capacidad productiva, atendiendo los intereses exclusivos de la comunidad nacional. Pero por otra parte, nos encontramos con el hecho de que los gobiernos ^{que} proporcionan ayuda, se encuentran ante la necesidad política de asegurar y demostrar a sus pueblos que la ayuda que proveen merced a los impuestos que pagan sus contribuyentes, se utilizan tan efectivamente como es posible, a fin de fomentar el progreso económico en las zonas postergadas del mundo. A su vez, los gobiernos que reciben la ayuda, deben brindar análogas seguridades a sus pueblos, que afrontarán a la postre las contrapartidas de recursos que

desarrollados del area; 4) aceleración del proceso de industrialización nacional; 5) lograr un aumento de la productividad y de la producción agrícola; 6) reforma agraria; 7) eliminación del analfabetismo y mejoras en la educación; 8) aumento mínimo de cinco años de la esperanza de vida al nacer; 9) aumento de la construcción de viviendas económicas; 10) estabilidad de precios; 11) fortalecimiento de la integración de las economías regionales con vistas al Mercado Común Latinoamericano; 12) estabilización de los ingresos de divisas procedentes de las exportaciones primarias y acceso a los mercados internacionales.

Se reconoció en la conferencia de Punta del Este que la base para el logro de los objetivos citados precedentemente debía ser la implementación de planes nacionales de desarrollo fundados en el esfuerzo propio, coadyuvados por la inversión externa. Se estimó que por un período de 10 años se necesitaba un mínimo de 20.000 millones de dólares de préstamos bajo el régimen de la Alianza. La mayor parte de los fondos necesarios para allegar tal suma provendría de fondos públicos, con prioridad para los países de menor desarrollo relativo. Y esto para una necesidad total de inversión en 10 años, de 100.000 millones de dólares. Vale decir, se estimó que la Alianza para el Progreso debía implicar la cobertura de un 20% de la inversión total necesaria en 10 años. Douglas Dillon, a la sazón Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, esbozó en 1961, la composición de los 2.000 millones de dólares anuales recién citados. De ellos, 950 millones de dólares provenían de organismos oficiales de los Estados Unidos; 300 millones de dólares de inversiones privadas de capital norteamericano; y 750 millones de dólares de inversiones privadas y agencias internacionales de Europa y Japón.

Los 950 millones de dólares provenientes de organismos financieros oficiales estadounidenses lo eran según el siguiente detalle:

Banco de Importación y Exportación	u\$s	400.000.000
Contribución de EE UU al desarrollo social"		250.000.000
Programa de Alimentos para la Paz	"	150.000.000
Asistencia Técnica de los EE. UU,	"	75.000.000
Fondo de Préstamos de desarrollo	"	75.000.000

Los montos de inversión considerados necesarios para asegurar la tasa de crecimiento económico no inferior al 2,5% anual por habitante, no han sido alcanzados en la práctica. Además, las necesidades de financiación externa se considera que han sido subestimadas.

Desde el 1 de julio de 1961 al 28 de febrero de 1963, los fondos provistos por la Alianza para el Progreso han sido los siguientes:

Préstamos de la A.D.I.	millu\$s	747,8
Programa de Alimentos para la Paz	" "	317,7
Banco de Importación y Exportación	" "	295,5
B.I.D.	" "	336,9
Otras fuentes	" "	130,7
		<hr/>
Total	mill.u\$s	1.818,6

Del total citado, Chile recibió el 18,2%; Brasil en 17,2%; Argentina y México y Colombia, el 10% a cada uno. Con respecto a los préstamos recibidos por la Argentina, se repartieron entre Vialidad Nacional, Banco Hipotecario Nacional y Silos y Elevadores. En los últimos años el déficit de realización de la Alianza para el Progreso se ha visto acentuado, particularmente en 1968 y fines de 1967, en que necesidades provenientes de la coyuntura económica mundial indujeron a los Estados Unidos a reducir en forma drástica sus inversiones y préstamos al exterior. En un discurso reciente del Presidente Johnson se

anunciaron en tal sentido enérgicas medidas restrictivas que no hacen sino reducir aún más la importancia real que la Alianza tendrá en los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos.(7).

Otros países que representan un rol de importancia en cuanto a la financiación intergubernamental del desarrollo económico son Gran Bretaña y Rusia.

Inglaterza, pese a sus crecientes dificultades económicas, cumple un papel importante en relación a sus colonias, muchas de ellas subdesarrolladas. A su vez, la Unión Soviética es el gran prestamista y el gran aportante del área económica formada por los países socialistas. Frecuentemente Rusia forjula acuerdos con los países subdesarrollados de su órbita, según los cuales entrega bienes de capital, que son pagados con productos primarios.

Kindleberger describe con respecto al Banco de Importación y Exportación de los Estados Unidos, que este comenzó a operar como una manera de ayudar a los exportadores norteamericanos en sus ventas al extranjero en épocas de depresión y que aun luego de pasados los momentos críticos que dieron pie a su intervención, el Banco continúa operando dentro de la misma tónica.

También cita Kindleberger a la Administración de Cooperación Internacional del Departamento de Estado Norteamericano, describiéndola como otra ayuda directa a los países en vías de desarrollo. En su mayor parte esta institución constituye un apoyo para la defensa de los países subdesarrollados, mediante la satisfacción de las necesidades de consumo en zonas donde las cargas impuestas por la defensa son muy pesadas en relación a los recursos disponibles.(8).

III. 1.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (6). Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos. op. cit. Pág. 28-38.
- (7). Panorama de la Economía Argentina: Dos años de Alianza para el Progreso. Revista Panorama de la Economía Argentina. Vol. IV Primavera de 1963. N° 23. Buenos Aires, 1963. Pág. 67-75.
- (8). Charles P. Kindleberger:op. cit. Pág. 284-285.

III. 2. Los organismos financieros internacionales.

La cooperación externa a los países en proceso de desarrollo puede corporizarse también a través de préstamos concedidos por un conjunto de organismos financieros especializados, cuyos capitales y fondos de aplicación son formados a su vez por numerosas naciones, tanto desarrolladas como subdesarrolladas, con una lógica proporcionalidad en función del potencial económico de cada país.

Los matices políticos juegan aquí mucho más moderadamente que en el caso de los préstamos intergubernamentales, ya que la concertación de operaciones surge de una serie de trámites objetivos y consideraciones técnicas de cuidadoso estudio.

Si bien los beneficiarios son en general a su vez organismos de raíz gubernamental pertenecientes a los países subdesarrollados, suelen canalizarse importantes préstamos a sectores privados.

Los principales organismos financieros internacionales son el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (B.I.R.F.), la Asociación Internacional de Fomento (A.I.F.), la Cooperación Financiera Internacional (C.F.I.) y el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.).

El Fondo Monetario Internacional no puede ser considerado estrictamente como un organismo específicamente dedicado a la promoción del desarrollo, dada su principal función financiera consistente en otorgar préstamos a corto plazo a sus países miembros, para atender desequilibrios transitorios de sus balanzas de pagos.

La abstención en participación puede ser válida en los esfuerzos

estabilizadores que generalmente preceden la implementación de planes de desarrollo.

La concesión de sus ayudas va ligada a firmes proposiciones de los países beneficiarios con respecto a las políticas económicas que se apliquen, que, si bien forman parte de las formalidades del Fondo, menudo implican una ingerencia seria en las cuestiones internas de dichos países, pues afectan aspectos fundamentales de su gestión económica.

La Argentina ha hecho uso de las facilidades del Fondo en varias oportunidades, pero en cifras poco significativas con respecto a la evolución de su comercio internacional, e incluso desproporcionadas frente a las derivaciones políticas que representó cada contacto.(9

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento tiene como fin expreso, según su Convenio Constitutivo, proporcionar los financiamientos para fines productivos mediante su capital propio, los fondos que consiga y sus demás recursos.

El B.I.R.F. consta de más de cien países miembros, que han efectuado a la fecha unos 2.100 millones de dólares de aportes efectivos, de los cuales 1.800 millones son prestados por el banco. Sin embargo, esa cantidad es mucho menos de la mitad de los fondos totales que el Banco tiene a su disposición para otorgar préstamos, dado que una cantidad mucho mayor es proporcionada por los recursos que el Banco toma a préstamo en los mercados monetarios internacionales y las utilidades del Banco mismo. La toma de posiciones del Banco se efectúa especialmente entre inversionistas privados de los Estados Unidos y Europa Occidental.

El Banco ha efectuado préstamos que ascienden a 9.000 millones de dólares, de los cuales se han reembolsado ya 3.000 millones.

El B.I.R.F. se dedica a financiar proyectos específicos de desarrollo, en su mayor parte proyectos de infraestructura, que en general no atraen a las inversiones privadas. Aproximadamente una tercera parte de los préstamos concedidos hasta ahora han sido destinados a financiar incrementos en la producción de energía eléctrica, incluyendo tanto proyectos hidroeléctricos como termoeléctricos, y líneas para transmitir la energía; otra tercera parte ha financiado ferrocarriles, caminos y puertos, y el resto se ha invertido en oleoductos, e incluso aviones, industria y agricultura en general. La mayor parte de los préstamos ha sido concedido a países en vías de desarrollo, aunque también Australia y Noruega se han visto favorecidos.

Los principales requisitos y modalidades de los préstamos tienen en cuenta lo siguiente: a) proyectos específicos; b) financiación del componente de artículos importados de los proyectos; c) infraestructura económica, como prioridad para no competir con el capital privado extranjero; d) requisitos previos de orden jurídico o administrativo.

Hay en la institución un sano escepticismo al evaluar los proyectos, en los aspectos económico, técnico, institucional y financiero.

Al examinar las proposiciones, se evalúan seis tópicos básicos: 1) aspecto económico: prioridades y contribución efectiva al desarrollo, mediante el uso sano de recursos escasos; 2) aspecto técnico: correcta ingeniería y diseños adecuados; 3) aspecto administrativo; 4) aspecto organizativo: para la construcción y operación del proyecto;

5) aspecto comercial: provisiones internas, configuración de los mercados; 6) aspecto financiero: en los casos de proyectos cuya concreción produce ingresos.

Se han criticado a menudo las condiciones operatorias del Banco, especialmente la exigencia de que solo puede financiarse el componente de artículos importados de los proyectos; la mínima atención prestada a la infraestructura social; la consideración de proyectos individuales al margen de planes de desarrollo general; la obligación de utilizar los préstamos en adquirir mercaderías de determinados países; la exigencia de garantías gubernamentales, y la demasiado estricta consideración de criterios de solvencia.(10).

La Asociación Internacional de Fomento (A.I.F.) fué creada en 1960, como filial del Banco. Su misión consiste en otorgar préstamos a largo plazo y a mínimo interés, o ninguno, en condiciones más flexibles y menos gravosas para el balance de pagos que las que suelen aplicarse en los préstamos usuales.

La situación que determinó la creación de la A.I.F. fué la creciente carga que el servicio de la deuda externa significaba para muchos de los países subdesarrollados.

La A.I.F. interviene en los casos en que estima que determinados proyectos resultan económicamente justificados y que el gobierno del país sigue una política sensata, pero que la situación de la balanza de pagos de la nación interesada requiere que le sean ofrecidos términos amplios para la devolución del préstamo. Los recursos de la A.I.F. provienen de aportes de los países miembros, totalmente en oro

o moneda convertible en los casos de países desarrollados, y el 10% en divisas y el resto en sus propias monedas nacionales, en el caso de miembros subdesarrollados.

La A.I.F. puede financiar proyectos que no sean directamente productivos incluso de infraestructura social. La Argentina no ha recibido préstamos de la A.I.F., dado que este organismo se considera destinado a ayudar a los países subdesarrollados, y nuestro país, en el orden internacional, no está considerado en esa categoría, por su ingreso per cápita, capacidad y calidad de su población, grado de educación, recursos naturales y posibilidades.(11).

La Corporación Financiera Internacional (C.F.I.), es otra filial del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que se dedica a conceder préstamos a las industrias privadas sin requerir garantías gubernamentales. Particularmente en empresas productoras de países en vías de desarrollo.

La C.F.I. fué creada respondiendo al hecho de que, pese a la creciente demanda proveniente del sector privado para financiar proyectos industriales, el B.I.R.F. tenía que limitar sus actividades en esa esfera, porque sus préstamos requerían garantías gubernamentales.

Con el objeto de acrecentar sus fondos para nuevas inversiones, la C.F.I. puede vender a particulares la parte de sus inversiones en valores semejantes a las acciones ordinarias. La C.F.I. puede también garantizar la suscripción y emisión de acciones a valores con anterioridad a su venta, tanto en los mercados nacionales como en el mercado internacional de capitales. La Argentina ha recibido préstamos de la C.F.I. por 7,9 millones de dólares, destinados a las siguien-

tes industrias: siderurgia, papel, fábricas de engranajes y petroquímica. (12).

El Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) fué creado en Diciembre de 1959 por veinte naciones americanas (19 países latinoamericanos y los Estados Unidos) con el objeto de acelerar, a través de la cooperación financiera multilateral, el proceso de desarrollo económico de los países miembros.

Durante el período 1961-1964, la cuarta parte del financiamiento internacional público comprometido en proyectos y programas de desarrollo de la región, corresponde a las actividades financieras y de asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo.

El B.I.D. concede préstamos para proyectos y programas de desarrollo económico, en plazos de 8 a 12 años, que pueden extenderse llegado el caso hasta 20 años. Además, concede préstamos en carácter de asistencia técnica para el desarrollo social, en la forma de colonización y mejor uso y tenencia de la tierra, viviendas para sectores de bajos ingresos, obras sanitarias y de suministro de agua e irrigación.

La Argentina ha recibido préstamos del B.I.D. por 138,8 millones de dólares a comienzos de 1966, invertidos en minería, industria, agricultura, energía eléctrica, transporte, obras sanitarias, viviendas, educación y asistencia técnica. (13).

Neumann cita acertadamente los obstáculos derivados de la política de las instituciones internacionales de crédito, a la concreción de operaciones: a) limitación de los préstamos a lo necesario para cubrir las importaciones de equipos extranjeros sin tener en cuenta

el mayor ingreso nacional que dichas inversiones originan, y que, aunque no aumente el coeficiente de importaciones, tiene como consecuencia un aumento adicional de importaciones no cubierto por el préstamo; b) escasez de préstamos destinados a ciertos tipos de servicios públicos que, como las escuelas, los servicios sanitarios y edificios públicos, no siempre tienen una productividad directa pero contribuyen en forma importante a l aumento general de la productividad; c) exigencia de la garantía de los gobiernos respectivos en las operaciones de crédito, tendiendo así a limitar la capacidad de absorción de recursos internacionales en el campo de la iniciativa privada, pues esta suele atemorizarse ante la posibilidad de que la garantía estatal suponga una intervención directa en la empresa; de este modo, el crédito se ha dirigido a los mismos gobiernos, y no a las empresas medianas y pequeñas, que tan importante papel desempeñan en el desarrollo industrial; d) divergencias de criterio sobre la conveniencia de los proyectos entre las misiones que envían las instituciones de crédito para el estudio de los créditos a otorgar, y los gobiernos nacionales respectivos.(14).

III. 2.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (9). Boletín Informativo Techint: Organismos Financieros Internacionales. Techint. N° 151. Enero-Febrero de 1966, Buenos Aires, 1966. Pág. 14-16.
- (10). Boletín Informativo Techint: Organismos Financieros Internacionales. Pág. 17-22.
- (11). Boletín Informativo Techint: Organismos Financieros Internacionales. Pág. 23-24.
- (12). Boletín Informativo Techint: Organismos Financieros Internacionales. Pág. 25.
- (13). Boletín Informativo Techint: Organismos Financieros Internacionales. Pág. 26-31.
- (14). Fidel Alberto Neumann: op. cit. Pág. 155-156.

III. 3. La inversión privada externa.

La participación del sector privado externo en los procesos de expansión de los países en vías de desarrollo, está íntimamente ligada a la agresividad empresaria de los países subdesarrollados.

La participación de dichos sectores privados puede concretarse a través de tres vías fundamentales: 1) mediante la inversión de capitales de empresas pertenecientes a países desarrollados, en el montaje de empresas ligadas en los propios países subdesarrollados; esta forma de inversión, representa una participación activa del capital privado extranjero mediante la instalación y ampliación de empresas subsidiarias en los países en vías de desarrollo; 2) mediante la exportación de los países desarrollados hacia los países subdesarrollados, de elementos básicos para el progreso, financiada estrictamente en función de la capacidad crediticia de las empresas que exportan; 3) mediante los préstamos de entidades financieras extranjeras a empresas privadas pertenecientes a los países en vías de desarrollo.

A estas tres formas cabe agregar el tipo de inversión privada que predominó especialmente durante el siglo pasado y comienzos del actual, en que los países desarrollados, en pleno proceso de revolución industrial, creaban compañías especialmente fundadas al efecto, mediante la colocación de títulos en los mercados bursátiles, que se dedicaban a explotar determinado tipo de actividad, primordialmente servicios, en los países subdesarrollados, a través de concesiones, de alto grado ventajosas.

Este tipo de inversiones, fué el que contribuyó a crear condiciones de verdadero coloniaje económico en ciertos países del área subdesa-

rrollada, que cuando no eran simples complementos de precondiciones de coloniaje político, fueron de todas maneras por sí solas, condicionadoras de una sujeción a los intereses del país inversor.

Existe un debate acerca de la procedencia y ventaja que implica la inversión privada externa. Los inversores privados, se considera que a veces no son aptos para el nacimiento y desenvolvimiento de las industrias dinámicas, sino que se dedican exclusivamente al beneficio rápido. La industria dinámica no brinda una rentabilidad inmediata, mientras que el módulo del capital privado es el máximo rendimiento con mínimo riesgo, y al mínimo tiempo. Por eso, el capital privado extranjero es renuente a las inversiones de tipo dinámico.

La inversión privada, concebida a largo plazo, y no sujeta a cambios políticos, puede, sí, trasladar a otros sectores los conocimientos y capital en forma ordenada, e implica la creación de óptimas posibilidades de trasladar el espíritu de empresa.

Agustín Roca, en su libro "Argentina, la crisis de un país próspero", considera errado el sistema por el cual se efectúan hoy las intervenciones financieras privadas en los países subdesarrollados. Los exportadores buscan la garantía bancaria, y los bancos que aseguran los créditos exigen a su vez el aval de los bancos oficiales de los países exportadores; si este se obtiene, no interesa el destino de la exportación, y esta se hace. Sostiene Roca que los financiadores debieran indagar el destino y la economicidad de las exportaciones que financian. La falta de tal indagación provoca fácilmente la incapacidad del deudor para afrontar sus compromisos, disminuye el crédito del país deudor y crea desconfianza en los financiadores ext.mos.(15).

Los reclamos de Roca son teóricamente aceptables; pero entendemos que mal puede hacerse este tipo de reclamo a entidades de tipo privado pertenecientes a países desarrollados, que buscan la concertación de operaciones financieras con el máximo de seguridad y el máximo de rendimiento. En todo caso, serían los países subdesarrollados los que deberían vigilar las solicitudes de créditos por importaciones hacia el país, en busca de favorecer fundamentalmente a aquellas que prometan su aplicación a una actividad con tasa de desarrollo mayor.

La necesidad de la participación de intereses privados externos en los procesos de desarrollo, tiene mucho que ver con la "brecha comercial" descrita por Ignacy Sachs. Según Sachs, la tasa media de crecimiento anual de las exportaciones de los países subdesarrollados se va colocando a la zaga de la expansión de las importaciones; así, en 1953-1960, los países en vías de desarrollo aumentaron sus importaciones en una tasa anual del 5,5%, frente al crecimiento del ingreso neto del 3,5% al 4%, en tanto que las exportaciones crecieron aproximadamente en 3,5% anual.

Las exportaciones están representando en los países subdesarrollados más o menos el 90% de las importaciones; esta "brecha exterior" del 10%, además del fuerte déficit que ocurre en los restantes rubros de la balanza de pagos, y la puesta en marcha de programas de desarrollo que necesitan importaciones calificadas, de alto costo, es lo que Sachs denomina "brecha comercial" de los países subdesarrollados. Este desequilibrio estructural, que reconoce como causa fundamental la remanida tesis de la división internacional del trabajo, fué una trampa para los países muy especializados en la producción de materias primas, y los hizo excesivamente dependientes del comercio exterior. Este tipo de comercio exterior, ya no desempeña un pa-

nel positivo como generador del crecimiento; solo condujo a fases de desarrollo unilateral, operadas en medio de períodos de depresión y de crisis. Durante los años de abundancia, se hubieran podido aumentar las importaciones de bienes de capital y con ello promover la industrialización, pero las clases dirigentes o dominantes económicamente, mal utilizaron los amplios recursos a menudo disponibles; o los gastaron en bienes suntuarios o los invirtieron en la expansión de monocultivos, abriendo el camino a las crisis de superproducción, a través del efecto de los precios.

La única solución es aumentar la industrialización, y para ello, debe hacer mayor importación de bienes de capital; pero aquí, se produce el estrangulamiento, dado por la capacidad de exportar, que al no aumentar correlativa con la necesidad de importar, crea una aguda falta de divisas. Dicha brecha comercial, mientras se adoptan las medidas del caso conducentes a romper ese desequilibrio estructural, puede ser cubierta por una adecuada canalización de inversiones privadas externas, además de las otras fuentes de financiación externa que ya hemos analizado.(16).

La inversión privada representó en la República Argentina, a través de los movimientos de capital golondrina, durante las décadas anteriores a la segunda guerra mundial, un papel de eficaz equilibrador en cuanto a las manifestaciones de la brecha comercial.

Neumann trata el tema destacando algunos obstáculos que se crean a la inversión de capitales privados externos: a) dificultades de transferencia, que se manifiestan en la escasez de medios de pago en divisas, inflación, y políticas de controles de cambios; b) limitaciones de inversión a sectores reproductivos pero de menor rentabilidad que otros de lujo, destinados a satisfacer el consumo deforme de las a,-

tas clases de los países subdesarrollados; e) psicología colectiva, que coincide en considerar peligrosas para la economía del país, dichas inversiones de capital privado externo.(17).

En el trabajo ya citado de las Naciones Unidas se considera que en el caso ya mencionado de inversiones directas de ahorros privados externos, las mismas implican complejas relaciones económicas y jurídicas que no existen en el caso del préstamo; en él, simplemente debe haber intermediarios que corran en riesgo, a través de avales bancarios en el país prestador o en el prestatario, pero en el caso de las inversiones, directas, existe todo un problema ambiental de condiciones jurídicas, fiscales, económicas y sociales, que hacen a los países donde se produce la inversión, que la hace más compleja y de mayores implicancias.

Dice el trabajo, que debe haber incentivos que traten de favorecer la inversión privada externa, concediéndole ante todo condiciones de rentabilidad y seguridad. Se detallan ciertas medidas que conduciría a asegurar esos incentivos: a) aumento del rendimiento ; b) mayores oportunidades de transferir los rendimientos a los países exportadores de capital; c) aumentar la seguridad de las inversiones contra riesgos no vinculados directamente a las actividades específicas. A estos fines podría arribarse por medio de: a) exoneración de impuestos, ya que las ventajas fiscales hacen más tentadoras las diferencias de rendimiento de los capitales entre su país de origen y el país importador del capital.; b) iniciativas o acuerdos internacionales relacionados con la situación jurídica de los inversionistas extranjeros privados, incluyendo reglamentaciones de inversión; se trata de asegurar un trato no discriminatorio, ello a través de acuerdo

multilaterales que implican verdaderos compromisos de trato equitativo; e) garantías; las restricciones a las transferencias de ingresos de capital representan un obstáculo fundamental para los posibles inversionistas extranjeros. Deben estructurarse las seguridades que amparen dichos movimientos. A veces, estas se manifiestan por medio de garantías directas de los gobiernos de los países importadores. Se suele dar por sentada la convertibilidad de la moneda del país deudor o garantizar contra la insolvencia de las empresas privadas.

En este tópico se plantean amenudo problemas de presuntas intromisiones en la autonomía nacional. Las inversiones privadas directas o de empresas y los préstamos privados desempeñan un papel preponderante en el financiamiento exterior del desarrollo económico mundial durante el pasado, especialmente hasta el estallido de la primera guerra mundial; el período entre las dos guerras se caracterizó al principio por una magnitud considerable de préstamos privados e inversiones privadas directas; luego de la depresión de 1930, no alcanzó esta modalidad magnitudes de importancia. Luego de 1947-1948, los préstamos e inversión privados han sido reemplazados por los préstamos intergubernamentales, y por préstamos y subsidios internacionales, formas estas de colaboración secundaria en el pasado.

Las ventajas de la inversión privada externa, están dadas por su implicancia de una combinación de capital, técnica y capacidad administrativa bajo un solo control. Además, es fácilmente aplicable por el mecanismo de la reinversión, y presenta buenas condiciones de flexibilidad, pues permite distintos grados de participación del capital local. Se puntualiza como dificultad de este tipo de inversión, su focalización exagerada; en el pasado el volumen mayor de inversiones

internacionales privadas se ha concentrado en las industrias exportadoras de materias primas o de productos alimenticios, cuando no a los servicios públicos, como los ferrocarriles; solo una pequeña parte de estas inversiones se canalizó a la producción para el mercado nacional de los países subdesarrollados.(18).

Kindleberger opina que la empresa extranjera a menudo puede ser beneficiosa para el desarrollo económico, y ocasionalmente subversiva a largo plazo para la estabilidad social. Desde el punto de vista económico, los empresarios extranjeros organizan la producción en una dimensión efectiva, suministran capital, canalizan los bienes hacia los mercados, y elaboran y aplican técnicas más eficientes; además, considera Kindleberger que sus impuestos y derechos proporcionan una fuente adicional de ahorro interno.(19).

No obstante las consideraciones de tipo teórico que acabamos de analizar, en que se hace hincapié en las ventajas importantes que representa la inversión privada externa, es una constante, ^{que} en la experiencia real de los países subdesarrollados, casi siempre sujetos a una precondición de debilidad política, las inversiones privadas externas han estado ligadas a formas que han contribuido a crear las estratificaciones sociales y las grandes desigualdades económicas que hoy representan los mayores obstáculos para el desarrollo pacífico de esos pueblos.

Es una constante histórica de los países subdesarrollados, que los intereses de las grandes fuerzas económicas extranjeras que efectuaron importantes inversiones de equipo privado han estado ligadas inevitablemente a actividades acentuadoras del estancamiento, mucho más que propulsoras del desarrollo, y ello en concomitancia con ten-

dencias políticas m noritarias y a menudo opuestas a los intereses dinámicos y progresistas de sus países.

Las inversiones petroleras, las inversiones mineras, las inversiones en ferrocarriles, y las inversiones de tipo latifundista, si bien en un determinado momento cumplieron algún papel expansivo en las economías de lospaíses alcanzados por ellas, dicha expansión ha sido en absoluto deformadora y no ha contribuido por cierto a eliminar fricciones sociales y a crear condiciones igualitarias en el proceso distributivo de la riqueza. Por supuesto que en la actualidad los países que han alcanzado cierto grado de desarrollo, como Argentina, México y Brasil, pueden encarar la recepción de inversiones privadas externas en una forma más sana, más selectiva, y con una incidencia menor de las mismas dentro del proceso económico total, cosa que no ocurría décadas atrás.

III.3.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (15). Agustín Eoca: La Argentina. La crisis de un país próspero. Techint. N° 154. Setiembre-October de 1966. Boletín Informativo Techint. Buenos Aires, 1966. Pág. 17.
- (16). Ignacy Sachs: La planeación de una economía sensible a las exportaciones. El Trimestre Económico. Vol. XXXII. Abril-Junio de 1965. N° 126. Fondo de Cultura Económica. México, 1965. Pág. 323-335.
- (17). Fidel Alberto Neumann: op. cit. 154-155.
- (18). Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos. op. cit. Pág. 28-38.
- (19). Charles P. Kindleberger: op. cit. Pág. 239-240.

III. 4. La experiencia argentina.

Nuestro país ha conocido la experiencia variada del contacto con la inversión privada desde el exterior, los préstamos de los organismos financieros internacionales y los préstamos intergubernamentales

El capital privado externo, siguiendo el trabajo de la O.E.C.E.I. (Fiat Concord), acusa una gran participación como factor dinámico en el desarrollo económico argentino; ello a través de importantes inversiones en ferrocarriles, teléfonos, puertos, frigoríficos y otros servicios públicos, como así también por medio de préstamos directos al gobierno. Antes de la primera guerra mundial, las inversiones privadas alcanzaron la suma de 3.000 millones de dólares, tres veces más que al comienzo del siglo; ese fué el lapso de mayores aportes. La primera guerra mundial y su década posterior, marcaron un estancamiento, para derivar, hacia 1931, en los guarismos más altos de inversión. La posterior crisis mundial y la Segunda Guerra son factores negativos. Entre 1946 y 1949 se produce el rescate de casi todos los empréstitos extranjeros vigentes.

A su vez, la política de nacionalización de los servicios públicos especialmente los ferrocarriles en 1947, redujo a menos de la mitad el total de inversiones extranjeras privadas. Entre 1949 y 1955, la inversión aumenta por efecto de las reinversiones de utilidades durante el término en que duró la prohibición de transferir al exterior las divisas. En 1953 se dicta la ley 14.222, que implica la creación del primer status legal completo sobre inversiones privadas del exterior. De acuerdo a esta ley, debían ser capitales destinados a producir bienes o servicios que significaran ahorro o producción de divisas, y podía transferirse al exterior hasta el 8% de las utilidades

La repatriación del capital podía hacerse a partir de los tres años de invertido. Durante la vigencia de esta ley, los ingresos de divisas fueron muy bajos, registrándose inversiones por 11,3 millones de dólares. La ley 14.222 se transformó en inoperante con la liberación cambiaria sancionada en 1955. En 1958, se dicta la ley n° 14.780, que creó condiciones muy propicias. Se da por esta ley un trato igualitario al capital extranjero, tal cual la constitución y las leyes asignan a los capitales nacionales. Esta ley regía para las nuevas industrias o para la ampliación de las ya existentes, y podía manifestarse la inversión ya sea en mercaderías, maquinarias, materias primas, divisas o productos elaborados. Había libre transferencia de ganancias por el mercado libre de cambios; la repatriación del capital tenía solo las trabas que se convinieran al momento de autorizarse la inversión. Según el interés nacional de la industria a radicarse, se le facilitaban franquicias adicionales de tipo impositivo, aduanero, etc. Durante la vigencia de la ley 14780 se produjeron fuertes inversiones extranjeras; en 1958, 9,6 millones de dólares; en 1959 204,9 millones de dólares; en 1960, 44,4 millones de dólares; en 1961, 119,7 millones de dólares; en 1962, 85,1 millones de dólares; en 1963, 119,0; en 1964, 11,5; en 1965, 6,5; 241 empresas privadas se instalaron en la Argentina al amparo de esta ley; hubo 301 propuestas por 501 millones de dólares; el 28% de las inversiones se canalizaron en química y petroquímica; el 14,9% en laminación; el 20% en automotores; en cuanto a la procedencia, el 55,5% de los Estados Unidos; 9,8% de Suiza; 8,1% de Gran Bretaña; 6,7% de Alemania; 5,6% de Italia; 5,2% de los Países Bajos; 3,7% de Francia y 2,1% de Canadá.

Todas estas cifras, solamente en función de la ley 14.780, sin contar los fondos del exterior no declarados en el momento de su ingreso.

so, las inversiones petroleras, las reinversiones de utilidades, las autorizaciones especiales, etc.

En la Capital y en la Provincia de Buenos Aires se radió el 60% de las inversiones incorporadas por esta ley; en la Provincia de Santa Fe el 23%. (20).

Desde el punto de vista de la función promotora del desarrollo, las inversiones de capital privado externo en la República Argentina reconocen dos matices claramente diferenciados: las inversiones producidas hasta antes de la segunda guerra mundial, y las inversiones producidas a partir de 1958.

Las inversiones privadas externas anteriores a la segunda mundial, solo contribuyeron a estratificar una etapa primaria de nuestro proceso de crecimiento. El primer préstamo recibido oficialmente por la República Argentina, fué el tristemente célebre empréstito de la Casa Baring Brothers de Inglaterra, el que, además de no haber sido aplicado a ningún fin dinámico, debió tomarse hipotecando nada menos que el territorio completo de la Provincia de Buenos Aires.

En 1824 se funda la Mining Rio Plata Association y otras, en Inglaterra, destinadas a explotar las minas de oro y plata que existieran en las Provincias Unidas, operación que configuró un verdadero escándalo público en su tiempo, involucrando a las más altas autoridades nacionales. (21).

En cuanto a las inversiones en ferrocarriles, solo sirvieron para acentuar el matiz unilateral de la economía argentina y para crear una red de comunicaciones totalmente opuesta a los objetivos de de-

desarrollo vertical del país; todo ello para desembocar en la utilización masiva de las enormes sumas de divisas almacenadas por el país durante el transcurso de la segunda guerra mundial en adquirir un material obsoleto que nada significó en materia de progreso y que sí sirvió para agotar totalmente nuestras disponibilidades, que debieron haberse invertido en aquel momento en bienes básicos promotores del desarrollo; y también para alimentar la "usina inflacionaria" del deficit fiscal que hoy paraliza nuestra perspectiva creadora como nación. Incluso sin llegar a considerar que, en gran parte, las inversiones inglesas en nuestros ferrocarriles, sirvieron solo para sustituir en la titularidad de los capitales, a prósperas empresas autóctonas, como el caso del ferrocarril de la provincia de Buenos Aires. El caso de los ferrocarriles es uno más de "desoportunidad" en la aplicación de sanas medidas de defensa de la autonomía económica nacional.

Las inversiones promovidas por la ley 14.780, a partir de 1959, entraron en cambio en otro matis, y fueron dirigidas especialmente a las industrias de base, creando un verdadero proceso multiplicador; pero la falla fundamental en la masa de inversiones privadas externas de ese período, ha sido la falta de una selección de inversiones, y de una limitación sectorial acorde con las reales posibilidades de nuestro mercado interno, lo que dio lugar a agudas sobreinversiones en ciertas actividades, antesala de la crisis soportada por el país en el bienio 1962-1963.

Así, las inversiones privadas externas pasaron de un matis de función de desarrollo "inexistente" a otro de función de desarrollo "improvisada", ambas nocivas. En suma, el capital extranjero debe ser bienvenido, pero, en primer lugar, encuadrado en las necesidades de inversión de un Plan Nacional de Desarrollo, y en segundo

lugar, controladas en su actividad en función de un criterio de soberanía.

En cuanto a la participación en nuestro proceso de crecimiento por parte de los organismos financieros internacionales, su relevancia ha sido escasa, en parte por una incomprensible exclusión de Argentina en las grandes líneas de crédito, en una dialéctica que nos considera "país desarrollado" o "país subdesarrollado" según las circunstancias, y también en parte, justo es reconocerlo, por una ineficiencia de nuestros equipos administrativos ad hoc, para cumplimentar con exactitud y solvencia los requisitos formales exigidos por los distintos organismos. Por ejemplo, en las últimas décadas ha sido difícil presentar al mundo financiero internacional un Plan Nacional de Desarrollo coherente y con consenso nacional. A todo ello debe sumarse una alta incidencia política vinculada a todo lo referente a organismos financieros internacionales, principalmente al Fondo Monetario Internacional, a quienes determinados sectores identifican a menudo como el principal causante de nuestras desdichas, por las exigencias de política económica que dicha institución plantea para la concesión de sus ayudas. Esta posición es equivocada, pues dichas exigencias son aspectos objetivos de aplicación general que cada país está en completa libertad de aceptar o no; de manera que hemos sido nosotros los que acatamos en su momento la implantación de medidas consideradas nocivas para el país, y a nosotros cabe la responsabilidad por ello.

Resumiendo pues, desde la independencia hasta el último cuarto de siglo, predominaron los empréstitos atendidos por inversores privados, en favor del Gobierno; hasta fin de la segunda guerra mundial, hubo grandes inversiones extranjeras privadas, especialmente canali-

zadas a los servicios públicos, y gozando de grandes ventajas de tipo institucional, bajo el predominio de los intereses británicos; a partir de la crisis entramos en un esquema de economía cerrada, a través del control de cambios, y se interrumpe primero el financiamiento, modificándose luego, al reanudarse, su modalidad.

Tan es así, que terminada la segunda guerra mundial, el financiamiento externo comienza también a canalizarse a través de los organismos financieros internacionales, a corto, mediano y largo plazo, y también a través de organismos financieros de los países extranjeros proveedores de Argentina, que financian las exportaciones a Argentina, todo ello con la coexistencia de un período de fuertes inversiones empresarias privadas; en los últimos meses fué ampliamente comentada la colocación que, después de treinta años, realizó el Gobierno argentino en la plaza de Nueva York, por intermedio de la Banca Morgan Stanley; se trata de títulos públicos por la suma de 25 millones de dólares, a cinco años de plazo, al 8% de interés, y al precio de colocación del 99%. La colocación fué total, y en general se la considera alentadora, como operación que abre un camino largamente no transitado.

El tema de las inversiones extranjeras nos lleva al marco latinoamericano, donde hoy encontramos a nuestro país ligado a los distintos esfuerzos de complementación que se han intentado, con escasas posibilidades por el momento, con el fin de concretar una integración real; en este aspecto, se halla además sin solucionar una antinomia en cuyo planteo juegan importantes intereses extranacionales: y es si deben los países latinoamericanos dar prioridad en sus planes de expansión e inversión a su propia integración nacional, o por el contrario a la integración latinoamericana, reeditando para nuestro agru-

pación regional el remanido principio de la división internacional (interrregional en nuestro caso) del trabajo. Las insinuaciones tangenciales que ha motivado respecto a esta cuestión la planeación de una obra como el Chocón, habla a las clases de la realidad de esta falsa opción, y señala los peligros de ese tipo de planteos. El desarrollo económico nacional es uno solo, sus objetivos claros, y la experiencia a la vista suficientemente ilustrativa respecto a los reales beneficiarios de tales "asignaciones de roles" a los países. El único y real prerrequisito ^{para el} auténtico progreso de la comunidad latinoamericana será en definitiva un pacífico proceso de redistribución de la riqueza que cree el tan deseado mercado consumidor de 200 millones de habitantes. Solamente la capacidad de consumo a niveles decorosos de sus habitantes, abrirá el paso a la integración. Otras soluciones digitadas tal vez no favorezcan sino a otras comunidades e intereses que poco tienen que ver, en un plano general, con el problema latinoamericano.

Se debe entonces descartar todo intento de "colaboración condicionada" por parte del capital extranjero en los procesos nacionales de desarrollo de los países latinoamericanos, y particularmente nuestro país no podrá aceptar nunca el "canje" del slogan "Argentina granero del mundo" por otro acorde a nuestros tiempos "Argentina granero de Latinoamérica".

En momentos en que los Estados Unidos aparecen como árbitros en la provisión de fondos extranjeros para nuestro desarrollo, pródigos en dólares pero extraños en mentalidad y comprensión de nuestros problemas, es importante volver los ojos a Europa Occidental continental, tras su boom económico de posguerra. Hacia Europa nos une una comunidad de tradición, orígenes y cultura. Son conocidos los recientes

esfuerzos argentinos por captar capitales europeos que coadyuven al desarrollo económico nacional, subrayados por una gira a tal fin desarrollada por el Ministro Krieger Vasena. Lamentablemente no se ha logrado hasta ahora dicha predisposición en magnitudes de importancia.

Julio Irazusta considera totalmente negativa la experiencia de las inversiones de capitales extranjeros en la República Argentina. Habla de una gigantesca evasión de divisas que se produce a través de las ventas al exterior de las empresas extranjeras, casi siempre ligadas a intereses y actividades exportadoras, en que el beneficiario deja invariablemente gran parte de sus ganancias depositadas en el extranjero, a través de diferencias de facturación. Los pseudo inversores extranjeros se llevan toda su ganancia, y se crea una imagen distorsionada en que la Argentina parece no exportar sino por valores decrecientes y no tener capital propio para fomentar su desarrollo económico por sí misma; pero la realidad, dice Irazusta, es que el país exporta por 2.000 o 3.000 millones de dólares, que no pueden figurar en las estadísticas, porque son fruto del fraude fiscal, y sus ahorristas atesoran ingentes sumas que tampoco figuran en los guarismos oficiales porque se las sustraen a la guillotina de las exacciones impositivas, o se invierten en colocaciones usurarias del 4 o 5% mensual, sustrayéndolas de las inversiones de desarrollo, de por sí de bajo rendimiento.(22).

El tema analizado por Irazusta bordea otro aspecto de palpitante actualidad vinculado a las inversiones extranjeras: el del deterioro de los términos del intercambio. El Doctor Beveraggi Allende sostiene al respecto que ese fenómeno económico que afecta a niveles cuantiosos las economías de los países productores de materias pri-

mas que pugnan por alcanzar estadios superiores de desarrollo industrial, se debe en gran parte a la circunstancia de que, por lo general, las empresas que en los países subdesarrollados se dedican a la comercialización en el exterior de sus productos tradicionales, están constituidas por capitales extranjeros, que a su vez tienen intereses fundamentales en las empresas extranjeras que compran dichos productos (analícese al respecto el caso de las carnes argentinas, el cobre chileno, la fruta centroamericana, el petróleo, etc). Esta realidad evidente, a menudo no tenida en cuenta, estaría indicando que el proceso del deterioro de los términos del intercambio, lejos de ser una "ley económica irreversible", como intentan explicarnos los teóricos situacionistas, es en cambio orquestado a través del mecanismo de los precios digitados por "proveedor" y "cliente", sin descartar la subfacturación lisa y llana, en un manejo que muy poco tiene que ver con las leyes económicas y el desenvolvimiento natural de los mercados mundiales.

Por otra parte, es muy cierto que, sin despreciar de ninguna manera la importancia del capital extranjero en los procesos de desarrollo, es indudable que con una dosis mayor de fe en el país y en sus posibilidades, y con una reeducación de objetivos en las clases de tinatarías de las altas percepciones del ingreso nacional, podría encararse con éxito la mayor parte del esfuerzo a través del capital autóctono, que hoy no participa tanto en el desarrollo como en la especulación. Hay un problema de mentalidad nacional, por una parte, y de canalización de su expresión progresista, luego. Una adecuada solución a este crucial objetivo restaría mucha importancia de la que hoy se asigna a la colaboración extranjera, haciéndola por completo inofensiva en su magnitud para los intereses nacionales.

Analizando el problema argentino con respecto a la inversión privada externa, Aldo Ferrer sostiene que desde 1950, la Argentina no había realizado un esfuerzo sistemático para captar una mayor proporción de la corriente internacional de capitales públicos. Así se mejoró la posibilidad de ampliar la disponibilidad de recursos externos que por las condiciones en que se ofrecen son especialmente aptos para el financiamiento de los proyectos de infraestructura indispensables para el desarrollo del país. La parcialidad del enfoque hacia la captación del capital privado extranjero —se refiere a la experiencia de la década del sesenta— disminuyó la captación de capital público extranjero, que pasó a constituir desde fines de la segunda guerra mundial, la parte principal de la corriente internacional de capitales. Entre 1951 y 1961 el promedio anual de las entradas netas de capitales extranjeros privados a la Argentina fue de 95 millones de dólares, cita Ferrer. De 1958 a 1961 fue de 360 millones de dólares. Frente a ello cita el mismo autor la cifra de 1910 a 1914 con un promedio anual de 350 millones de dólares, y de 1900 a 1930, con un promedio de 400 millones de dólares. Además, mientras en 1930 el 21% de las inversiones se canalizó a títulos de la deuda pública, y el 40% a inversiones de infraestructura, a partir de 1950 la inversión externa privada se concentró casi exclusivamente en actividades con ventajas especiales, por ejemplo automotores y petróleo. Hoy, sigue Ferrer, el capital privado está ausente como fuente de recursos para la inversión pública y como propulsor de la infraestructura (23).

III. 4.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (20). Fiat Concord: Argentina Económica y Financiera. O.E.C.E.I. Buenos Aires, 1966. Pág. 303-305.
- (21). José María Rosa: Defensa y Pérdida de nuestra Independencia Económica. Huesmul. Buenos Aires, 1962. Pág. 77-109.
- (22). Julio Irasusta: Balance de Siglo y Medio. Theoría. Buenos Aires 2-4-1966. Pág. 258-259.
- (23). Aldo Ferrer: La Economía Argentina. Pág. 212-235.

C A P I T U L O I V . F i n a n c i a c i ó n I n t e r n a p o r e l S e c t o r P ú b l i c o .

Introducción.

Hemos hablado en el capítulo anterior acerca de las dificultades evidentes en cuanto al papel que la financiación externa puede jugar en la promoción del desarrollo económico; tales dificultades se manifiestan por una parte en los sectores privados externos, en que la búsqueda del beneficio no es paralela a veces a las posibilidades poco rentables de las obras que demanda el desarrollo; y por otra parte en los sectores públicos externos, en que la fase política juega un rol de gran trascendencia. Todo esto está recalcando, en otra alternativa, la importancia y las posibilidades que encierra la financiación del desarrollo internamente por vía del sector público.

Se supone que nadie mejor que las propias autoridades económicas de un país en proceso de desarrollo, para dictaminar acerca de las inversiones fundamentales necesarias para impulsar dicho desarrollo, y de determinar las prioridades a tener en cuenta.

Saper y Sweeney nos advierten que los países subdesarrollados en su deseo de acelerar el ritmo de su desarrollo, adoptan medidas que tienden a aumentar la magnitud del sector público en relación con el producto nacional bruto.

Dado que en tales países el desarrollo espontáneo no existe, o si acaso, ocurre en muy reducido grado, el único camino para lograr un mayor crecimiento parece ser el de que las autoridades del sector público tomen la iniciativa. En tanto que en los países desarrolla-

dos la participación del sector público en el Producto Nacional Bruto suele ser generalmente superior al 20%, en cambio en la mayoría de los países subdesarrollados esa participación es de un nivel por debajo de ese porcentaje, y en muchos de ellos no llega ni al 10%. (1)

Existe pues, entre las alternativas de financiación del desarrollo económico, una participación inexcusable del Estado, que debe por cierto abandonar su papel (con mayor o menor intervención) de simple administrador del orden establecido, para transformarse en factor dinámico de las transformaciones estructurales que demanda el desarrollo.

En Latinoamérica, según Antonio García, ese papel rector del Estado choca con una serie de dificultades derivadas de su estructura económica y social. Así, sostiene el autor, el Gasto Público ha ido distorsionándose y modelándose de acuerdo a la naturaleza de las presiones políticas: a) la de la estructura del poder, que cubre su seguridad con la implantación de una elevada tasa de gastos militares; América Latina gasta cerca de 1.500 millones de dólares en la alimentación de su "aparato de guerra"; b) la del afianzamiento de una burocracia conservadora, que juega un papel activo en la preservación de la sociedad tradicional; c) la de la inversión tendiente a respaldar o crear ciertas condiciones de crecimiento interno; y d) la de los servicios asistenciales de salud y educación, sin los cuales el Estado tradicional carecería de elementos de sustentación social y política. Pero ninguno de estos factores, sostiene García, es capaz de modificar las normas de funcionamiento del sistema. (2).

Este aspecto de la intervención del Poder Público en la promoción del desarrollo económico está condicionado a lo que el Dr. Beveraggi Allende califica como "deficiencias económicas institucionales" del desarrollo económico. Así define este autor a todos los obstáculos impeditivos del desarrollo que se originan en actos de gobierno o en manifestaciones de la política económica o monetaria de un país y que tienen por consecuencia deformaciones estructurales de la economía. Tales deficiencias pueden manifestarse en el plano de la educación pública, de transportes, de comunicaciones, anarquía en materia de instituciones económicas, legales o administrativas, inflación, desorden monetario y crediticio, etc.(3).

Así pues, en la medida en que se manifiesten en un determinado país tales deficiencias institucionales, será menos trascendente y más dificultosa la acción estatal, con sus múltiples instrumentos de política económica.

IV.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1). Jacob Saper y Timothy Sweeney: Los problemas fiscales de los países menos desarrollados. *Revistas Finanzas y Desarrollo*. Vol. IV. N° 1. Marzo de 1967. Fondo Monetario Internacional y BIEP. Washington, 1967. Pág. 257.
- (2). Antonio García: La estructura social y el desarrollo latinoamericano. Réplica a la teoría del nuevo contrato social de W.W. Rostow. *El Trimestre Económico*. Vol. XXXIII. Enero-Marzo de 1966. Fondo de Cultura Económica de México, 1966. Pág. 32-33.
- (3). Walter Beveraggi Allende: *Economía Política y Argentina*. Editorial Manuel Belgrano. Buenos Aires, 1968. Tomo I.

IV. 1. Los mecanismos presupuestarios.

Es el mecanismo presupuestario del Gasto Público, es decir, la inversión pública directa, el instrumento por excelencia con que suelta la alternativa de financiación del desarrollo por intermedio del sector público.

Expresa Jacinto Tarantino que el Estado ha dejado de tener una mera función pasiva de cobertura de gastos en sus finanzas; se han superado los principios clásicos del Estado-Pozo; se ha pasado del Estado-consumidor al Estado-Redistribuidor, o Estado-Bienestar. El Estado neutro se ha transformado en Estado Activo.

Dentro del mecanismo presupuestario cada vez más se impone el análisis de una fase cualitativa del gasto. El gasto público puede tender, debidamente administrado, al aumento de la demanda global, y puede sustituir los gastos privados estériles en gastos públicos productivos. La experiencia nos habla de un gran desplazamiento de recursos, en casi todos los países del mundo, desde la economía privada hacia el sector público. Así, en 1914 cita Tarantino que el gasto público alcanzada del 10% al 15% de la renta nacional de los países; hoy, ese porcentaje se sitúa en el 30%. El papel actual de la política del gasto público ha de ser el de la creación de ingresos. El Presupuesto Nacional ha de tener un norte: el desarrollo económico; y su medio de acción es el volumen del capital requerido para ese desarrollo; por medio de la articulación del ahorro y del mecanismo de la inversión.

Analizando este problema, Tenbergen justifica una acción agresiva estatal por vía presupuestaria, destacando el hecho de que para

que un país tenga estabilidad y pueda proporcionarse a sí mismo una base para la actividad y el desarrollo económico, es preciso hacer una serie de inversiones fundamentales. Debe haber un mínimo de alojamiento y transportes; el abastecimiento de energía y agua debe existir en forma adecuada; en otras palabras, debe existir la imprescindible infraestructura. Estas inversiones difícilmente puedan hacerlas los particulares, pues su rendimiento se difunde a través de la comunidad; y no es fácil que adopte la forma de ingresos directos para el eventual inversionista. Debe intervenir el Estado por vía de la inversión pública.(4).

Durante las primeras etapas del desarrollo, dentro de las inversiones básicas deben tener prioridad aquellas destinadas a eliminar los puntos de estrangulamiento económico. Nadie mejor que los organismos especializados del Estado, para determinar esos puntos, y para tomar las iniciativas pertinentes en cuanto a la concreción de las inversiones básicas que les atañen. Nos sigue diciendo Tinbergen que la inversión pública ha de ser determinante y orientadora de la privada. Debe imponerse un criterio de complementariedad; cita el caso de los transportes y la energía, cuya preexistencia es necesaria en casi cualquier proyecto productivo. La acción estatal presupuestaria puede concretar la acción de promoción del desarrollo, a través de consecuencias directas, caso de una planta de energía para ser utilizada por fábricas privadas, o bien consecuencias secundarias, dadas por ejemplo, por un efecto de un plan de obras públicas en la demanda global y en el nivel de ocupación. Todo conduciendo hacia un único objetivo: el bienestar, o sea el crecimiento del ingreso nacional presente y futuro con las correcciones necesarias para su distribución equitativa entre los diferentes grupos sociales y regionales.(5).

De la misma forma piensa el autor Pinto Santa Cruz, quien nos habla de una responsabilidad básica del Estado en un país en proceso de desarrollo, que ha de ser el acrecentar la tasa de inversión y orientar el uso de los recursos apartados para capitalizar.

Cita este autor una contradicción económica básica del desarrollo, que es la necesidad de invertir una proporción muy alta de los ahorros de un país pobre, de un modo tal que en un comienzo no producirá un incremento apreciable de bienes consumibles o exportables, que es precisamente lo que también necesita con mucha urgencia un país atrasado. Esta contradicción no puede superarla la iniciativa privada, ni el inversionista particular extranjero.(6). Le compete al Estado, pero toda acción de este tipo debe llevarse a cabo con la suficiente medida y raciocinio.

Así, nos cita Flores de la Peña en caso de México durante el período 1946-1952. Allí el Gobierno quiso acelerar el desarrollo con la aplicación de un ambicioso programa de obras públicas, la mayor parte de ellas improductivas, a un corto plazo, otras simplemente improductivas, superfluas o muy mal dirigidas. El resultado, fue un incremento muy importante de la demanda de bienes y servicios, pero como la producción de alimentos no pudo moverse con la misma rapidez, se creó un poder adquisitivo para el cual no existía la contrapartida de bienes y servicios; el resultado fue un incremento muy importante en la demanda de bienes y servicios, pero como la producción de alimentos no pudo moverse con la misma rapidez, se creó un poder adquisitivo para el cual no existía la contrapartida de bienes y servicios; el resultado fue una elevación de precios agudizada por una devaluación innecesaria, disminuyendo el salario real y produciéndose una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

A su vez, al concentrarse el ingreso, bajó la demanda efectiva de productos manufacturados y se produjo una desocupación sectorial. El equipo desocupado por insuficiencia de demanda resultó mayor que la desocupación que se quiso evitar con la inversión inicial.(7). Se produjo así un círculo vicioso de bajo nivel de vida -oferta inelástica- concentración del ingreso- demanda efectiva insuficiente y por último, nuevamente, bajo nivel de vida.

La política presupuestaria como promotora del desarrollo, aparte de contar en su seno con un plan de inversiones directas de carácter público, puede contribuir al mismo fin a través de dos variantes que son, en primer lugar la política de subsidios, y en segundo lugar, la acción de las así llamadas "empresas estatales".

A menudo se ha criticado la política de subsidios como distorsionadora del mercado y creadora de privilegios frecuentemente injustos e influenciados por motivaciones políticas. Se defiende a los subsidios, a su vez, destacándose que: a) todo el mundo puede observarlos dándole al conocimiento comunitario de los mismos un valor de aval público; b) su carácter permite que sean reexaminados periódicamente; c) no tienen por qué distorsionarse forzosamente la estructura de los precios.

Los subsidios pueden aplicarse a sectores económicos determinados, o a regiones determinadas. En cuanto a la acción de las empresas estatales, ellas encarnan una acción mucho más directa por parte del Estado, en que este se transforma en empresario, suponiéndose que el único interés de tal acción empresarial es el bienestar de la comunidad. Las empresas estatales han llegado a tener una dimensión altamente significativa en muchos países del bloque socialista, don-

de, al decir de Monti, desempeñan el papel de una herramienta fundamental de actuación del sistema económico, y aun en muchos países de economía no colectivista.

La estructura y dimensión de las empresas estatales puede serlo por designio propio o por resultado indirecto. El impulso fundamental a la empresa estatal está dado por la construcción de obras públicas y por la prestación de servicios públicos. Otras fuentes de impulso están dadas por la defensa nacional, la necesidad de contar con empresas muy protegidas para asegurarse el aprovisionamiento de las fuerzas armadas, la explotación de bienes o servicios que resultan deficitarios en manos privadas, la puesta en práctica de una política de expropiaciones, o incautaciones vinculadas a conflictos bélicos, la sustitución por el Estado de una clase empresaria inexistente o incapaz en países poco desarrollados, la necesidad de romper combinaciones de tipo monopólico, la necesidad de fomentar el crecimiento regional de zonas atrasadas, o la puesta en marcha de empresas que necesitan un gran volumen de inversión. El hecho concreto es que hoy en día por descontado en los países socialistas, y en alto grado en los países del mundo capitalista, coexisten con la actividad privada una multitud de empresas estatales o mixtas de peso variable, que son herramientas de gobierno, aunque no sean utilizadas coherentemente en todos los casos.(8).

Kindleberger se ocupa de destacar el lado débil de la acción presupuestaria como promotora del desarrollo. Se refiere a lo que él llama justamente "debilidades" del gobierno como fuerza motriz del desarrollo económico. Los políticos y funcionarios públicos pueden querer conseguir demasiado e interesarse por empresas vistosas o monumentales, olvidándose de las más provechosas aunque no sean tan

espectaculares, o incluso adoptar actitudes irracionales. Cada vez más se va admitiendo la idea, continúa Kindleberger, de que el desarrollo económico es demasiado importante para dejarlo en manos exclusivas de los funcionarios públicos. Explica el autor que el B.I.R.F. ha indicado frecuentemente que sus operaciones se ven paralizadas no por falta de fondos sino por insuficiencia de una demanda efectiva, esto es, de peticiones de empréstitos respaldadas por proyectos cuidadosamente estudiados, desde el punto de vista técnico y económico.

Cita el mismo autor a Hirschman, quien considera que los proyectos espectaculares constituyen una flaqueza de los gobiernos fuertes; por otro lado, los gobiernos democráticos manifiestan una pernicioso tendencia a dispersar las inversiones en todas las regiones y actividades, en un deseo de querer arreglarlo todo. Por otra parte, si bien la acción presupuestaria puede promover el desarrollo, no olvidemos que los dos grandes serios problemas que afectan al desarrollo son la inflación y el déficit presupuestario; es decir, que los países subdesarrollados, en su afán de acelerar su ritmo de desarrollo, adoptan medidas que aumentan desmedidamente la magnitud del sector público en relación con el producto nacional bruto. Con el pretexto de que el desarrollo espontáneo no existe, el sector público toma la iniciativa, y a menudo se cede a la tentación de producir desarrollo económico con déficit presupuestario.(9).

En general las opiniones citadas no hacen sino reafirmar lo positivo e imprescindible que resulta la acción estatal por vía presupuestaria como usina del desarrollo económico; solo que es necesario manejar esa enorme capacidad de acción con la debida prudencia, y sin exceder los límites de una economía sana y estable. Además, en

la medida en que los gobiernos recurran al asesoramiento técnico adecuado, a través de organismos especializados que analicen y estudien las auténticas necesidades del desarrollo, en tal medida será más eficiente este tipo de acción.

Por último, no olvidemos que la acción Estatal presupuestaria puede también analizarse desde el punto de vista del ámbito de acción del Estado: el gasto y la inversión pública pueden manifestarse tanto a nivel Nacional, como Provincial y Municipal. En cada una de las tres jerarquías del Poder, la acción presupuestaria adquirirá un matiz diferenciado. Así, mientras el Estado Nacional se verá influenciado en su acción por objetivos superiores que hacen al país en un todo, con un permanente sentido de integración nacional; el Estado Provincial atenderá fundamentalmente objetivos de tipo regional, en tanto que el Poder Municipal atenderá fundamentalmente a las necesidades locales; cada uno de los tres ámbitos asume características muy especiales, pero en los tres puede coexistir perfectamente una política presupuestaria propendedora del desarrollo.

IV. 1.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (4). Jan Tinbergen: op. cit.
- (5). Jan Tinbergen: op. cit.
- (6). Anibal Pinto Santa Cruz: Fines y medios de la política fiscal en los países subdesarrollados. El Trimestre Económico. Vol. XXI N.º 2. Abril-Junio de 1954. Fondo de Cultura Económica. México, 1954. Pág. 185-194.
- (7). Horacio Flores de la Peña: op. cit.
- (8). Monti: Financiamiento del Desarrollo Económico. Consejo Federal de Inversiones.
- (9). Charles P. Kindleberger: op. cit. Pág. 138-140.

IV. 2. Los mecanismos tributarios.

Complementando a los mecanismos presupuestarios como instrumento de política económica de que dispone el Estado para intervenir en el proceso económico, los mecanismos tributarios constituyen un medio de acción de no menos trascendental importancia.

Los ya citados trabajos de las Naciones Unidas, destacan a la imposición como un método altamente eficiente de fomento al desarrollo, a través de cuatro acciones fundamentales: 1) como vehículo eliminador de desigualdades; 2) como arma para contrarrestar la inflación; 3) como elemento para proporcionar incentivos; y 4) para aumentar el volumen de ahorro.(10).

Destacan a su vez los siguientes objetivos de una política fiscal relacionada con el desarrollo económico: a) se puede utilizar para contrarrestar la presión inflacionaria provocada por el desarrollo económico, disminuyendo la demanda efectiva total; b) restringiendo el consumo y las inversiones no esenciales que compiten con un programa de desarrollo, la imposición puede liberar recursos con destino a ese desarrollo económico; debe tender para ello a disminuir la demanda efectiva de ciertos recursos sin afectar la demanda total; c) puede emplearse la política fiscal en una combinación de estímulos positivos para conseguir las inversiones convenientes y negativos para desalentar inversiones indeseables, por ejemplo a través de la creación de tasas diferenciales, exenciones especiales, etc. d) puede fomentar objetivos de cambio en la distribución del ingreso mediante impuestos progresivos sobre la renta.

La imposición en los países subdesarrollados está regulada en gran

parte por el nivel de capacidad administrativa alcanzado, y por las posibilidades de conseguir una aplicación y cobro eficaces de los impuestos. Por consiguiente, una organización fiscal eficaz es un requisito previo para el buen uso de los mecanismos tributarios como financiadores del desarrollo económico.

En los países socialistas los impuestos sobre las transacciones comerciales desempeñan un papel destacado en la financiación de su desarrollo.

Los derechos de importación configuran una variante a la acción tributaria, y pueden ser de distintas formas: o bien simplemente como fuentes de ingresos complementaria y con ellos poder financiar programas de desarrollo, o bien usarse con el fin de desalentar la importación de artículos de consumo, creándose así una selectividad de importaciones al servicio del desarrollo.(11).

Para Neumann la política tributaria es un importante instrumento del aumento de capitalización en cuanto influye sobre el nivel y naturaleza de los consumos y puede alentar o deprimir el ahorro. Deben desalentarse a través de la política tributaria los consumos no necesarios y las inversiones no productivas, estimulándose la mayor utilización económica de las tierras, y tratándose favorablemente a los ingresos que se destinen a inversiones de desarrollo. Además, indica Neumann, debe haber un régimen de impuestos internos orientado hacia el desarrollo.(12).

Stanley Please destaca que la existencia de superavits presupuestarios a través de la vía tributaria, jugó un papel fundamental en las primeras etapas del desarrollo económico del Japón.(13).

Destaca este autor, en un enfoque distinto del problema, que muchos economistas sostienen que los ahorros internos para el desarrollo solo se pueden aumentar si los gobiernos reducen los consumos de los habitantes a través de una fuerte presión fiscal. Si bien es alentador el gran esfuerzo que realizan los países subdesarrollados para elevar los niveles impositivos, ocurre que a veces las disponibilidades presupuestarias no se invierten adecuadamente. Destaca por último este autor, que si al siglo XIX podemos considerarlo como el siglo del Homo Economicus, el siglo XX debería ser el siglo del Gobierno Economicus, con la presencia de un Estado enteramente racional, siendo su gran instrumento el impuesto.(14).

Tinbergen nos advierte que muchos defensores de los incentivos fiscales sostienen que la reducción de los impuestos que pagan las empresas es sana dado que esta alternativa daría más utilidades a los empresarios, y en consecuencia se estimularía la inversión. Pero si se hace imprescindible promover cambios de estructura: cómo lograr que las superutilidades promovidas por vía de exenciones, que quedarían en manos de los empresarios de las estructuras que se desea modificar, puedan canalizarse a nuevos proyectos desarrollistas, o sea a actividades de distinto tipo estructural? La solución a esto, concluye Tinbergen, es, más que una simple reducción de impuestos, arbitrar exenciones a inversiones efectuadas en determinadas industrias de signo desarrollista.(15).

Kindleberger nos puntualiza varias recomendaciones acerca de la imposición como vehículo motor del desarrollo. Sostiene que la tributación debe conducir a restringir el consumo, especialmente el de lujo y despilfarrador, a limitar las inversiones improductivas, y al mismo tiempo, no debe desalentar la realización de inversiones que

se adapten al objetivo de crecimiento deseado.

Estas consideraciones implican el establecimiento de un programa de tributación fuertemente recargado del lado de los impuestos sobre el consumo, en relación con los impuestos sobre la renta, y una intensificación de los gravámenes inmobiliarios particularmente sobre las tierras que no produzcan.(16).

Podemos concluir respecto a lo mencionado hasta ahora , recalcan-
do que la condición fundamental de la acción tributaria, es que la
misma no sea indiscriminada; que el legislador impositivo debe tener
permanentemente a su vista la meta del desarrollo económico, única
posibilidad a la postre de incrementar la recaudación fiscal, a tra-
vés de una mayor evolución general.

Cada impuesto, cada modificación tributaria, o cada nuevo orde-
namiento impositivo, debe estar regido, antes que por la fácil pers-
pectiva inmediata de allegar mayores recursos financieros al fisco,
por el módulo de crecimiento ordenado de la economía.

IV. 2.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (10). Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos: op. cit.
Pág. 15-19.
- (11). Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos: op. cit.
P'g. 15-19.
- (12). Fidel Alberto Neumann: Op. Cit. Pág. 104-106.
- (13). Stanley Please: El ahorro mediante la tributación: realidad e espejismo? Revista Finanzas y Desarrollo. Vol. IV. N° 1. Marzo de 1967. Fondo Monetario Internacional y BIRF. Washington, 1967
Pág. 27-28.
- (14). Stanley Please: op. cit. Pág. 36.
- (15). Jan Tinbergen: op. cit.
- (16). Charles P. Kindleberger: Op. cit. Pág. 204-207.

IV. 3. Banca Oficial de Desarrollo.

El sistema bancario, importante de por sí en todo proceso económico, lo es más aun en el caso de los países en proceso de desarrollo. La función de intermediarios que hacen los bancos, entre los recursos monetarios disponibles y su aplicación al proceso económico, puede encararse ya sea como función orientadora del desarrollo, o como elemento neutro respecto a dicho objetivo.

Nos dice Monti en su trabajo para el Consejo Federal de Inversiones, que es necesario implementar un mecanismo financiero adecuado para realizar la transferencia de fondos desde los sectores con exceso de ahorro propio hacia los sectores que requieren un exceso de inversión por sobre el ahorro propio, incluyéndose en este la canalización del ahorro externo.

Frente a un determinado nivel de ahorro nacional, es necesario invertir de acuerdo a prioridades dadas en el tiempo, en el ramo y en la localización adecuadas, entre otros atributos. Y esto es totalmente independiente de lo que se ha llamado la "escasez de ahorro", pues siempre el ahorro interno será escaso en los países subdesarrollados, si las metas de crecimiento del producto nacional son todo lo amplias que las expectativas sociales exigen a nuestra época.

Hay que sacar el máximo provecho de la estructura de inversión del país, para que crezca también al máximo la productividad de los recursos totales, maximizando con ello el nivel de crecimiento del producto. Esto exige la convergencia de un sistema de intermediación financiera apto, y un orden de prioridades para la inversión.

El sistema de intermediación financiera debe contar con entes adecuados y aptitud institucional y operativa para orientar la inversión en la forma que necesita la economía. Cita Monti como ejemplos de lo que da en llamarse la Banca Nacional de Desarrollo, al Banco Nacional de Desarrollo del Brasil, y al Banco de Fomento del Japón?

Los elementos de un Banco de Fomento, para Monti, son los siguientes a) crédito a largo plazo; b) evaluación de proyectos a nivel de cada proyecto concreto; c) ubicación del proyecto dentro de un programa general de desarrollo.(17).

A su vez, el trabajo sobre desarrollo de las Naciones Unidas nos indica que para garantizar las inversiones prioritarias pueden ofrecerse incluso a los ahorradores tipos diferenciales de interés, bien desgravándolos o bien pagando más las inversiones y ahorros en determinados canales financieros.(18).

Ya hemos dicho que al sector público compete una fase importante de coordinación y de fijación de prioridades respecto a los proyectos de desarrollo. Esta función no sería completa sin la existencia de una Banca Nacional de Desarrollo, de un sistema financiero eficaz que facilitara las oportunidades de inversión sobre todo en aquellos proyectos que, si bien pueden ser estudiados por el Estado, compete principalmente a la iniciativa privada su ejecución. Allí la Banca Oficial de Desarrollo debe estar al servicio de esa iniciativa privada, fijándole condiciones, modalidades de inversión, y obligándola en cierto sentido, a través de las reglamentaciones, para el otorgamiento de créditos, a organizarse y a realizar sus tareas dentro de requisitos básicos.

En América Latina tenemos un ejemplo, ya antes citado por Monti, respecto a la Banca Nacional de Desarrollo, y es el desenvolvimiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico del Brasil. Desde 1950 las autoridades económicas brasileñas iniciaron conversaciones con funcionarios norteamericanos y directivos del B.I.R.F. y del Eximban lográndose una provisión de fondos desde el exterior, de 500 millones de dólares, en 1951, con destino a dicho Banco. Estos fondos se iban a complementar con un aporte interno por parte del Brasil, a través de un impuesto compulsorio, que se creó como adicional del impuesto a la renta, como una forma de congelamiento de fondos hacia la ejecución de los proyectos que conformaba el llamado "Programa de Reacondicionamiento Económico". Además, se otorgaba la garantía del tesoro nacional a las operaciones de crédito extranjero que se relacionaran con el programa. El 20 de junio de 1952 se crea el Banco Nacional de Desarrollo Económico, como entidad autárquica, en jurisdicción del Ministerio de Hacienda, y con un capital de veinte millones de cruzeiros. El impuesto compulsorio se prorrogó luego hasta 1966. Pero este impuesto, lejos de considerarse como pago definitivo, se consideraba como un empréstito forzoso, y para respaldarlo se emitieron títulos de la deuda pública, con la intención de devolverlos, pero luego del sexto ejercicio. Los medios con que contaba el Banco eran: recursos propios, recursos sujetos a devolución pero que el Banco administra libremente, y recursos especiales.

El Banco Nacional de Desarrollo Brasileño no puede recibir depósitos del público, salvo los provenientes de empresas de Seguro y Capitalización, y además de entes gubernamentales o autárquicos, sociedades de economía mixta, bancos, depósitos judiciales, y otros que surjan de las operaciones vinculadas con el Banco.

Se fijaron categorías de prioridades de inversión en el siguiente orden: 1, Ferrocarriles; 2, puertos y sistemas de navegación; 3, energía eléctrica; 4, instalación y ampliación de industrias básicas; 5, almacenes, silos, mataderos y frigoríficos; 6, desarrollo integral agrícola ganadero y 7, otros sectores.

Se busca en medio de un panorama nacional de escasez de recursos, orientar el préstamo hacia la inmovilización y no al giro. Hay una preferencia regional, con prioridad a las zonas en subdesarrollo, y una orientación por igual al sector público y al privado. A través del Banco Nacional de Desarrollo Económico, se ha modificado en gran parte la estructura económica del Brasil(19)

En los actuales momentos, en que los países en proceso de desarrollo han dado o están dando pasos importantes en cuanto a la evaluación de sus proyectos de crecimiento, y en cuanto al orden de prioridades de los mismos, se hace imprescindible la existencia de una Banca Nacional de Desarrollo, que se estructure con un sentido regional, con sedes y con presencia en las distintas regiones geoeconómicas de cada país; solamente así se logrará promover un desarrollo armónico con su gestión.

IV. 3.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (17). Monti: Financiamiento del Desarrollo Económico. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires, 1966.
- (18). Naciones Unidas . Departamento de Asuntos Económicos. Op. cit.
- (19). Angel F. Monti: Financiamiento del Desarrollo Económico.

IV. 4. La experiencia argentina.

Resulta poco alentadora la experiencia argentina en cuanto a la función del sector público como propendedor del desarrollo.

Resulta difícil citar categóricamente alguna acción racional de tipo presupuestaria, realizada por los gobiernos, ya sea en el orden nacional o provincial con vistas a utilizar el Presupuesto Nacional como herramienta para el desarrollo. El informe de la O.E.C.E.A.I. presenta un estudio del presupuesto nacional argentino, dividiendo los gastos gubernamentales en gastos corrientes, es decir aquellos utilizados en consumo, y gastos de capital, o de inversión. El análisis de la experiencia argentina entre 1935 y 1965, muestra por una parte, una tendencia creciente de los gastos corrientes respecto a las inversiones, y por otra, dentro de las inversiones, un predominio de aquellas de tipo no productivo de bienes. El presupuesto de 1964-1965, por ejemplo, presentaba un 77,95% de sus erogaciones destinadas a gastos corrientes, y un 22,05% a gastos de capital; esto es sintomático y negativo. Como hecho auspicioso, citemos que en 1963, fué creada la Oficina de Presupuesto, que es el organismo del Poder Ejecutivo al cual compete la preparación del presupuesto. Esta oficina elaboró, en cooperación con el Consejo Nacional de Desarrollo, el Banco Central y el Consejo Federal de Inversiones, un clasificador económico funcional de las erogaciones presupuestarias, como primer paso en la presentación de un presupuesto por programas y actividades. Al instituir este clasificador, se trató de proporcionar elementos de juicio suficientes a fin de poder adoptar decisiones de gobierno de alto nivel, en relación con diversas variables macroeconómicas, y analizando frecuentemente el impacto de la actividad estatal sobre el cuadro económico general.

La división económico-funcional de la Oficina de Presupuesto, presenta los Gastos Corrientes y de Capital agrupados en cuatro grandes conceptos básicos: servicios generales, servicios sociales, servicios económicos (agricultura, ganadería, energía y combustibles, comunicaciones, comercio, etc) y gastos no clasificados.(20).

Esto está representando un esfuerzo, por lo menos ordenador, para darle al Presupuesto Nacional un sentido más orgánico y más de instrumento de política económica.

El actual Gobierno Nacional ha intentado revertir la proporción gastos-inversión, y así, el plan de acción para 1967 fué integrado en la parte pertinente, por la ley 17.130, que sancionó un nuevo presupuesto nacional, donde, pese al aumento del nivel general de precios, el déficit previsto resultaba un 8,3% inferior que el del ejercicio anterior; pero tan importante como esta reducción, es la composición del gasto y la inversión en que mientras el gasto aumenta un 9,5%, las inversiones lo hacen en un 49,2%, con lo que queda definida una política de ordenamiento y racionalización administrativa, y de promoción del desarrollo económico a través de obras básicas. En 1968, se ha continuado con esa tendencia, y aquí enfrentamos importantes anuncios respecto a la concreción de obras básicas, por cifras cuantiosas de inversión. Si bien estos pasos ya representan un avance importante en la cuestión, estamos adoleciendo todavía de gruesas fallas en cuanto al orden de prioridades para inversiones tan importantes; existiendo organismos como el C.O.N.A.D.E. y el C.F.I., detalladamente estudiosos de las necesidades de desarrollo del país, debieran aprovecharse tales esfuerzos de compilación, adecuando el presupuesto a un programa nacional de desarrollo conocido por todos los sectores del país, y entonces sí, colocar los planes

de inversión del presupuesto nacional, al servicio de una planeación orgánica.

Tampoco ha sido alentadora la experiencia argentina en cuanto a una política tributaria, ya que la acción fiscal poco ayudó al desarrollo económico; por el contrario lo entorpeció frecuentemente; nuestro régimen impositivo adolece de una serie de fallas, y fundamentalmente sufre una crisis de coordinación, en una doble perspectiva de voracidad fiscal y de gigantesca evasión; sufrimos en la materia el círculo vicioso de la simulación: el Estado mantiene en vigor un sistema impositivo quasi confiscatorio, sabiendo que resulta casi imposible al contribuyente acatarlo sobre una base de estricto cumplimiento; y el contribuyente se defiende de gabelas que de todas maneras la economía no resistiría, con la única arma -poco edificante por cierto- a que puede echar mano: la evasión en gran escala. Los impuestos a menudo se superponen, y no resulta adecuado el sistema impositivo nacional a un objetivo de desarrollo; el impuesto a los Réditos y el de Ganancias Eventuales resultan gravar ganancias irreales al no tenerse en cuenta el proceso inflacionario; el impuesto a las Ventas y a las actividades Lucrativas inciden en grado cada vez más alto, y siempre por su modalidad recayendo su peso sobre las clases populares, lo mismo que los impuestos internos. Vale decir, nuestro sistema impositivo tiende por una parte a trabar la capitalización de las empresas, y por otra a comprimir indiscriminadamente el consumo, base social ineludible de toda política de desarrollo de esta época.

En cambio, nuestro sistema no desalienta ciertos consumos provenientes del efecto de demostración. En cuanto a las desgravaciones, han sido muy generales, y de aplicación irregular. Muchos defienden la

desgravación por incremento de la capacidad productiva como instrumento idóneo para promover la inversión y el desarrollo. En nuestro país existe un régimen de desgravación por incremento de la capacidad productiva, consistente en importantes desgravaciones en el Impuesto a los Réditos, a la inversión en equipos, maquinarias e instalaciones a las industrias en general, con particularización a ciertos sectores considerados como de interés nacional. Pero para que un sistema así funcione debidamente, debe solucionarse previamente el problema de la prioridad social en las inversiones. No olvidemos que la inversión privada a través de incentivos tributarios, resiente la inversión pública, al disminuir la recaudación fiscal. La experiencia de la vigencia de las desgravaciones que se analizan nos confirma que las mismas representaron en todo momento un fuerte impacto en la recaudación, traducida en importantes pérdidas de ingresos fiscales. Así en el período 1960-1964, la recaudación no ingresada se calculó entre los 40% y el 60% del total de la recaudación posible de impuesto a los Réditos; en 1961, la pérdida de recaudación representó más del 80% del déficit fiscal de ese año. Debe estructurarse pues, previamente, el equilibrio presupuestario, y que este no se resienta con la existencia de incentivos de este tipo; de lo contrario estamos sustituyendo una posible inversión pública en infraestructura y objetivos prioritarios, por inversión privada, que a la postre depende totalmente de la voluntad del particular, no siempre claramente orientada por las reglamentaciones hacia los objetivos de inversión que persigue una comunidad encaminada hacia el desarrollo.

Como otro instrumento de acción del Estado importante en la República Argentina, cita Monti a las empresas del Estado; su origen arranca de la aplicación de una definida política estatizante a par-

tir de 1946; el Banco Central, los ferrocarriles, los teléfonos, el gas, los puertos, parte del sistema eléctrico, parte del comercio exterior, los medios urbanos de transportes, y empresas subsidiarias de los ferrocarriles, fueron nacionalizándose a partir de ese año.

Encontramos así un Estado que contaba en sus manos con una gran cantidad de empresas, de gran magnitud; fué la irrupción estatal al ámbito empresarial. Este proceso se interrumpe en 1955, en que comienzan a devolverse a manos privadas muchas de las actividades citadas, especialmente las vinculadas a las expropiaciones e incautaciones de guerra. Monti agrupa a las empresas estatales argentinas en cuatro grupos principales: 1) transportes y energía; 2) petróleo e industrias estratégicas; 3) abastecimiento del Estado y de obras públicas; 4) industrias comunes de producción. (21)½

La experiencia de estas empresas estatales no ha sido positiva; la mayoría de ellas opera a déficit, y los aportes que por vía directa o indirecta debe afrontar el Estado para mantenerlas, representan un importante ítem de nuestro pavoroso déficit presupuestario.

Con respecto a la existencia de una Banca Nacional de Desarrollo, y siguiendo a Monti en su trabajo ya citado, este considera que el sistema bancario oficial argentino, está orientado hacia una promoción sectorial: el Banco de la Nación promueve el desarrollo agropecuario; el Banco Hipotecario la construcción de viviendas, y hay bancos provinciales que buscan el fomento regional, especialmente en el plano agropecuario, industrial y minero; entendemos que esta forma de acción no representa de ninguna manera la existencia en la Argentina de una Banca Oficial de Desarrollo en el sentido muy específico que debe darse a tal concepto. Podría citarse al Banco Industrial

como la única experiencia en la materia, ya que su objetivo es "el fomento de la industria y la minería". El Banco Industrial comenzó a operar desarrollando operaciones a corto y mediano plazo, así como operaciones de fomento y financiación. Durante su primera época se derivaron exageradamente sus operaciones hacia reparticiones estatales y al I.A.P.I. Así tuvo que soportar una fuerte cartera en gestión y mora; en 1957 se intensificó en el Banco la financiación a la industria y la minería, a través de operaciones a mediano y corto plazo y a través de la canalización de capitales obtenidos en el país y en el exterior. Ello a través de : a) apoyo a actividades que contribuyan al desenvolvimiento e integración de la industria y minería que permitan el mejor aprovechamiento de recursos naturales y la capacidad del mercado y tengan favorable influencia en el balance de pagos de la nación; b) promoción del equipamiento y modernización de la industria y minería del país; c) contralor de fondos para financiar obras, proyectos y programas de carácter fundamental para el desarrollo industrial y minero del país; d) orientar la implantación de nuevas industrias, en favor del desarrollo ordenado de la economía argentina. Se creó un departamento de promoción y desarrollo industrial y hubo una preocupación por devolver al Banco sus funciones de prestamista a mediano y largo plazo, que es la única forma en que puede desarrollarse una auténtica promoción industrial.

El Banco dio prioridad a la financiación de inversiones en activos fijos, a la cofinanciación de importación de bienes de capital del exterior, a la prefinanciación de exportaciones y al otorgamiento de avales de hasta el 100% para la obtención de créditos desde el exterior.

No obstante, la acción del Banco Industrial dista mucho de ser la acción de una banca oficial de desarrollo, que debe cumplir una tarea ineludible de canalización de ahorros hacia su inversión en obras de interés prioritario, y encuadradas en un plan de conjunto.(22).

Volvemos a insistir sobre la necesidad, particularmente en nuestro país, de que se cree una Banca Oficial de Desarrollo con sentido regional, federalista en términos geoeconómicos, que sirva como complemento a los estudios de desarrollo efectuados por organismos competentes como el CONADE y el CFI. Esta última institución ha dividido el país en ocho zonas o regiones de desarrollo, que son: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Área Metropolitana. Cada una de estas regiones tiene sus propias necesidades y prioridades, como región nodal por una parte, y en función de integración económica con las otras regiones por la otra. En cada una de ellas, atendiendo a sus peculiaridades, debe existir con sentido altamente dinámico y promotor, una Banca Oficial de Desarrollo que canalice los esfuerzos locales.

Como ejemplo de una acción propulsora del desarrollo, ordenada y muy clara, vamos a citar el régimen de promoción económico existente en la provincia de Corrientes, que tiende, según su ley de creación, a estimular la radicación de capitales en el territorio provincial. Se otorgan a través de este régimen, beneficios a aquellas empresas que se dediquen a la elaboración, transformación o terminación de artículos o productos que no hayan sido elaborados, transformados o terminados en la provincia hasta ese momento, utilizando materia prima de origen provincial y se otorgan las siguientes franquicias: a) exención de todo impuesto provincial que grave fun-

dación de las sociedades sujetas al regimen; b) exención de todo impuesto provincial a todos los trámites de inscripción de dominio de los inmuebles a utilizar; c) exención del impuesto inmobiliario a los inmuebles utilizados en la explotación; d) exención del impuesto a los sellos por las actividades de las empresas incluidas en el regimen; e) exención del impuesto a las actividades lucrativas; f) exención de todo impuesto provincial creado o a crearse que no signifique retribución de servicios o contribución de mejoras.

Estas exenciones son en términos generales, por diez años. Pero en aquellas zonas de bajos niveles de producto bruto o de deficientes condiciones de infraestructura, el plazo se extiende a veinte años. Y cuando se trate de una industria nueva en todo el país, la exención se extiende a quince años. Además, las empresas que construyan unidades de vivienda para por lo menos el 25% de su personal gozarán de cinco años más de exenciones. El gobierno provincial, a su vez, se compromete a gestionar créditos de fomento, créditos hipotecarios e incluso a ceder terrenos fiscales si ello se justifica. Por último, en caso de necesitarse caminos, se compromete la asistencia provincial a ese respecto.

Este regimen de promoción es amplio y liberal, y no afecta los niveles futuros de recaudación al contemplar exenciones solo para nuevas inversiones y actividades a crearse, las que, a su vez, cumplirían una función de aceleración económica, incrementando con sus insumos la evolución general.

IV. 4.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (20). Fi-et Concord: Argentina económica y financiera? Pág. 347-348.
- (21). Angel F. Monti: op. cit.
- (22). Angel F. Monti: op. cit.

C A P I T U L O V. Financiación interna por el sector privado, espontánea.

Introducción.

En los países de economía capitalista, la actividad económica se desarrolla sobre la base de las decisiones de dos sectores: el público y el privado. La política económica del sector privado se ejecuta teniendo en cuenta la conducta racional de la empresa, a través de una maximización de las ganancias a menudo con prescindencia del resultado de las mismas sobre el todo de la economía nacional. Es indispensable pues, la concordancia de las políticas económicas de los sectores públicos y empresarios para el logro de resultados positivos en el esfuerzo hacia el desarrollo económico.

Cabe destacar que una planificación racionalmente encarada nada tiene que ver con restricciones o limitaciones a la actividad privada, y de ninguna manera puede presentarse como una contraposición a los presuntos beneficios de una actividad privada irrestricta.

Sí cabe puntualizar al respecto, que por el contrario, la sana planificación debe buscar de "concertar" la acción privada en todas las facetas de su comportamiento económico, en beneficio de los objetivos fijados para el proceso de crecimiento.

Así, el éxito de las políticas de desarrollo dependerá en gran medida de la capacidad de respuesta de los sectores privados a los lineamientos que la autoridad económica considere convenientes.

V. 1. El empresario y los proyectos de desarrollo.

Nos advierte Tinbergen, que cualquier período de desarrollo futuro deberá concretarse en última instancia, en un grupo de proyectos individuales, en gran parte dentro de la esfera de la iniciativa privada.

Llegamos aquí a la esencia del fenómeno del desarrollo. Una de las razones por las cuales no ha habido desarrollo en varios países, es la ausencia de suficientes proyectos espontáneos de la clase que se necesita. La política de desarrollo deberá aspirar a inducir a los productores individuales y a los inversionistas individuales a emprender tales proyectos. Los proyectos privados se dirigen en gran medida a la producción de bienes y servicios específicos, y es de gran importancia para el conjunto de la economía, el que se dirijan hacia los productos y servicios más deseables para el desarrollo.(1)

Qué industrias debe seleccionar un país para promover su desarrollo? se pregunta Tinbergen; la respuesta debe tener en cuenta el contexto de un país concreto. Y en este proceso de decisiones privadas que cita Tinbergen, juega un papel fundamental el empresario. Cita también a Schumpeter, para quien el empresario es más una función que un individuo. Esta función se circunscribe al uso de una nueva combinación de factores e innovaciones, que entre muchas posibilidades, puede clasificarse en cinco grupos: a) la introducción de un nuevo bien al mercado; b) la utilización de una técnica desconocida hasta el momento; c) el aprovechamiento de una nueva fuente de consumo; d) la adquisición de una nueva fuente de materias primas; e) la promoción de una nueva organización o estructura económica con la

supresión de una situación monopólica preexistente.

El empresario ^{no} es el que inventa o descubre, sino el que utiliza o le saca provecho económico a lo inventado o descubierto, después de superar los obstáculos técnicos, económicos y sociales que se oponen a su utilización en el proceso productivo. Vale decir, que en la función empresarial, Schumpeter da mucho mayor importancia al poder de decisión que al poder intelectual de creación.(2).

Enfocando claramente el tema del papel del empresario en los proyectos de desarrollo, el Dr. Walter Beveraggi Allende nos advierte que para que pueda existir una relación de causa a efecto entre ahorro e inversión hace falta el empresario o promotor industrial, con su sed de empresa y de ganancias. El incremento del ahorro se traducirá íntegramente en nuevas inversiones, si la propensión a invertir los nuevos ahorros es de 1, cuando dA (incremento de ahorro) es también igual a uno, y dI (incremento de la inversión resultante de nuevos ahorros) es también igual a uno. Este es el caso límite; lo desarrolla Beveraggi Allende como ecuación de la propensión a invertir $\frac{dI}{dA} = 1$. En los países latinoamericanos el impulsor provado del desarrollo económico, nos advierte el mismo autor, está lejos de abundar. La mayoría de los integrantes de las clases de altos ingresos son terratenientes pertenecientes a la sociedad tradicional, comerciantes o rentistas, que carecen de la actitud psicológica típica del empresario capitalista.(3).

Con respecto a este matiz sociológico vinculado al tema que estamos tratando, Lewis nos habla de la necesidad de una movilidad vertical en las clases sociales, como condición importante del desarrollo económico.

Advierte que si las altas clases que dominan los negocios, el gobierno, las ciencias, etc, en un país, no se renuevan constantemente desde abajo, en sentido vertical, degeneran biológicamente y culturalmente. Si mil hombres inteligentes tienen mil hijos, los mil no serán todos inteligentes. Si en un punto determinado de la historia de una comunidad un grupo biológicamente superior se apodera de las posiciones de la clase alta, y si tal grupo en lo sucesivo no permite a nadie, con excepción de sus descendientes, ocupar esa posición, con certeza que menguará su vigor biológico. Una clase superior, biológicamente sana, para poder seguir siendo rectora de procesos de desarrollo, debe permitir que sus miembros más débiles caigan a las clases más bajas, nutriendo sus filas en cada generación, con los miembros más notables de las clases inferiores. Según el decir de Lewis, es necesaria permanentemente la "fecundación cultural".(4).

Una clase alta cerrada, basada en la familia, torna sagradas las viejas maneras de hacer, y se mira tanto al pasado que no puede tenerse éxito en un presente de ambiente cambiante. Y este aspecto es fundamental en aquellos países en vías de desarrollo en que se hace necesario un alto grado de "permeabilidad social". (5).

Kaldor, en su libro *Economic Growth*, al referirse a las condiciones para el desarrollo de la iniciativa privada, como área específica nos habla de la necesidad de un dinamismo técnico, el cual depende a su vez de las disponibilidades de talento emprendedor y de receptividad de la comunidad frente al cambio de la estructura económica, social e institucional.

Abordando el mismo tema, Kindleberger dice que aun cuando el em-

presario privado constituye el canal de inversión, ello no quiere decir que solo él tenga poder de decisión en el proceso. Puede esto ocurrir si él acumula su propio capital. Pero en la mayoría de los casos el empresario usa empréstitos de capital exterior. Mientras que hoy en día el problema de los países subdesarrollados estriba en encontrar un número suficiente de futuros empresarios dotados de capacidad, en la historia de los Estados Unidos y Europa Occidental, en cambio, la cuestión más grave que hubo de resolverse, fue la de decidir a qué inversores debería ser confiado el capital entre un número casi ilimitado de aspirantes. Los Bancos tuvieron así un papel de gran importancia histórica en estos procesos. También cita Kindleberger a Rostow, quien distingue entre la propensión a crear ciencia pura, y la propensión a aplicar la ciencia a la producción para el mercado. Para que las invenciones sean económicas, deben poder utilizar los servicios del innovador.

Una escuela de historia económica, ha intentado aplicar las teorías de Schumpeter -continúa el citado autor- a la explicación del crecimiento económico que pone de relieve el papel de la empresa. El profesor Cole sugiere que los propios empresarios cambian en el proceso de desarrollo, ello a través de varias fases: la del método empírico, la informal y la sofisticada, a medida que los jefes de las empresas se hacen menos intuitivos y empíricos y más intensamente racionalizados. Ello en cuanto a la disposición de conocimientos, pero en cuanto a conciencia empresarial, Cole hace otro tipo de distinción: en las primeras etapas del desarrollo los empresarios se orientan por la comunidad, atentos solo a los mercados locales de trabajo y mercancías. Posteriormente toman conciencia de la industria como un todo, y se interesan por su progreso técnico. En una fase todavía posterior el

empresario llega a tener un espíritu nacional. Hay una evolución del empresario, que de magnate local pasa a ser figura importante de las fuerzas vivas, y finalmente se convierte en estadista económico de relevancia nacional.

La labor del empresario cambia con los grados de desarrollo. En los países subdesarrollados las funciones de un empresario comprenden la innovación, la promoción, la provisión de capital, la aceptación de riesgos, y la dirección y el acopio de materiales y de mano de obra. El empresario debe ser menos estereotipado, y no puede ser tan profesionalizado como en los países desarrollados.

Quiénes son los hombres necesarios para dirigir nuevas combinaciones de recursos y de capital a medida que los países se desarrollan? de dónde proceden? qué es lo que los impulsa? No hay respuestas generales. Deben ser hábiles aprovechadores de los cambios de tecnología; deben ser importadores de tecnología, pues la imitación a los países más avanzados permite alcanzar con mayor rapidez estadios superiores de desarrollo. El empresario es el difusor por excelencia de los cambios tecnológicos.

El ahorro privado puede ser canalizado hacia el desarrollo a través de su vertiente a manos del empresario. Pero para que los excedentes de ahorro puedan ser entregados al mecanismo de canalización deben existir instrumentos adecuados, liquidez, rentabilidad real y seguridad.

Para estimular el crecimiento no institucionalizado del ahorro y su canalización, debe existir una estabilidad en el nivel de precios, que engendra confianza, una suficiente extensión de las institucio-

nes captadoras de ahorro a todos los niveles posibles y en la formación de ahorro de las empresas, las herramientas de política económica juegan un rol importante: a través de la política de precios, salarial, cambiaria, crediticia, etc, se puede impulsar o retener el flujo económico del sector privado.(6).

En resumen, el empresario es el gran vehículo motor de los objetivos de desarrollo que dependen de proyectos asignados al sector privado. La orientación de su comportamiento debe ser motivo de preocupación para la acción de una política económica de desarrollo.

El problema fundamental consistirá en todo caso, en crear institucionalmente las condiciones propicias para la existencia de una clase empresaria nacional, en cuya mentalidad de objetivos coincida el atendible propósito de lucratividad con los ineludibles fines del país como comunidad; sin entrar en procesos discriminatorios de todo punto de vista desaconsejables, debe instrumentarse una política arancelaria, fiscal, crediticia, bursátil y legislativa en general, que proteja al empresario nacional, y que condicione la competencia del empresario extranjero a los objetivos generales de política económica del país en proceso de desarrollo que los recibe.

V. 1.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1). Jan Tinbergen: op. cit. Pág. 26.
- (2). Jan Tinbergen: op. cit. Pág. 55-57.
- (3). Walter Beveraggi Allende: Consumo e inversión como propulsores del desarrollo económico. Pág. 45-46.
- (4). W. Arthur Lewis: op. cit. pág. 91-97.
- (5). W. Arthur Lewis: op. cit. Pág. 91-97.
- (6). Charles P. Kindleberger: op. cit. Pág. 86-89.

V. 2. Financiación privada directa.

El sector privado cuenta con algunos medios que le permiten un determinado grado de capitalización en forma autogenerada. Fundamentalmente, a más de la inversión de los propios ahorros, la reinversión de utilidades, que se reconoce como una importante fuente de ahorro voluntario, y que en muchos países industrializados se ha convertido en la principal.

Pero este aspecto tiene algunas posibles desventajas como método de financiar el desarrollo económico en los países insuficientemente desarrollados. Primero, existe el peligro de que se tienda a reinvertir las utilidades en la misma actividad económica o en otras íntimamente asociadas, con lo que puede obtenerse un desarrollo desequilibrado. Segundo, se corre el riesgo de que la inversión obstaculice el desarrollo de los mercados de capital para el uso de los ahorros pues la retención de las utilidades las sustrae a dichos mercados de capital. Tercero, cuando el financiamiento del desarrollo depende en gran parte de la reinversión de las utilidades, esto puede tender a reforzar condiciones monopolísticas, lo que quizás tenga como resultado reducir la marcha hacia la eficiencia económica.

Un medio por el cual el sector privado se autofinancia en su proceso expansivo, es la inversión a través de los mercados de valores. El Mercado de Valores cumple una función de intermediación entre ahorros privados disponibles, y necesidades privadas de inversión. No obstante, la Bolsa representa un factor de capitalización difícilmente orientable por vía dirigida hacia el desarrollo, como no sea a

través de medidas de exenciones a la inversión en valores mobiliarios pertenecientes a empresas que explotan actividades consideradas como de prioridad nacional, con vistas a la promoción del desarrollo

No obstante estos aspectos, no cabe duda que un mercado de valores agil y receptivo a nuevas emisiones de capital de las empresas, contribuirá de manera vital como medio de captación del flujo del ahorro privado hacia las empresas.

No olvidemos que muchos han denominado al sistema norteamericano como sistema del "capitalismo del pueblo", en función de la gran magnitud de la población media estadounidense que posee en sus patrimonios tenencias de acciones pertenecientes a las más importantes empresas del país. Estados Unidos es el ejemplo de un mercado de valores al servicio de la capitalización empresarial.

Pero en los países insuficientemente desarrollados, los fenómenos inflacionarios que generalmente acompañan sus procesos económicos, y las frecuentes condiciones de inestabilidad política, son factores que dificultan la inversión en valores mobiliarios, cuyo rendimiento a la postre depende de la marcha general del país, creándose un círculo vicioso de desconfianza y de retracción a este tipo de inversiones, aspecto cuyo conocimiento engendra a su vez la desconfianza. Para que el Mercado de Valores cumpla un papel dinámico y efectivo en la capitalización privada, es menester que la economía en la cual se desenvuelva sea sana y estabilizada, más una adecuada cuota de fiscalización estatal en sus operaciones.

Sobre este tema, Kindleberger nos dice que en Estados Unidos la reinversión de las ganancias de las sociedades y la venta de obli-

101

gaciones al público por medio de los Bancos de Inversión, o directamente a través de las compañías de seguros, han disminuído la medida en que las grandes empresas dependen de la buena voluntad de los bancos comerciales. Aunque la empresa privada y el mecanismo de los mercados presentan sus inconvenientes, tiene sus ventajas referidas a la formación de capital, a la división de la decisión y del riesgo, y al incentivo para la innovación. Es o no deseado un tipo elevado de beneficios para aplicarlo como fuente de inversión de capital? se pregunta Kindleberger. Para algunos, este aspecto representa la ventaja primordial de la empresa privada. Se sostiene que el empresario es típicamente mejor colector de fondos para la formación del capital que el Gobierno. Lo que sí se discute es el efecto de la división de las decisiones por parte de las empresas privadas.

Estas cometen errores en el proceso de desarrollo, y el medio liberalizador del sistema es el mecanismo de la quiebra, que lo agiliza del peso muerto de deudas no respaldadas por activos productivos.

Otros consideran como elemento de defensa básica del capitalismo, su capacidad inagotable de innovación a través de la empresa privada. Esto tal vez sea vá ido en los países desarrollados; pero a menudo en los países subdesarrollados el gobierno resulta un innovador más probable que la empresa privada, por estar esta atada a intereses preexistentes, reacios a la idea del cambio.⁽⁷⁾ En resumen, la financiación privada directa para el desarrollo es una alternativa que se presenta como muy limitada en los países en proceso de crecimiento.

La financiación privada, como participadora directa en la promoción del desarrollo, significa presuponer una capacidad de asun-

ción de riesgos y un espíritu de empresa y de innovación que son inherentes a las empresas del desarrollo, y estas cualidades difícilmente las encontremos en los sectores de mayor capacidad de ahorro de los países subdesarrollados; y si en alguna medida existen nunca en la magnitud necesaria.

Recordemos a este respecto, las importantes consideraciones que hace Lewis a la "movilidad vertical" como elemento presente indispensable en los procesos de desarrollo. Si la extracción de los hombres de empresa con ambición de desarrollo no puede hacerse de las clases dominantes, por inadaptabilidad de estas, o sea, por falta de movilidad vertical, llega Lewis a deslizar la idea de la necesidad de un desplazamiento de clases dominantes, por otras que advengan a la conducción del proceso con una clara concepción de la idea del cambio.(8).

V. 2.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (7). Charles P. Kindleberger: op. cit.
- (8). W. Arthur Lewis: op. cit. pág. 91-97.

V.3. La Banca Privada de Desarrollo.

Se ya hemos mencionado como una necesidad imperiosa y en general no satisfecha de los países subdesarrollados, de contar con una banca oficial de desarrollo manejada por el Estado, muchas mayores con las dificultades y mucha mayor la inasistencia a los proyectos de crecimiento, por parte de una banca privada de desarrollo.

Leopoldo Solís describe de una manera muy clara el funcionamiento del sistema financiero en el proceso económico, en cuyo marco debería desenvolverse la Banca Privada de Desarrollo. Postula el citado autor que en la economía hay instituciones que operan con superavit financiero, vale decir que tienen mayor cantidad de ingresos que de egresos, mientras que otras operan con deficit financiero, vale decir, mayores egresos que ingresos. Esto crea funciones de oferta y demanda de fondos prestables, elásticas a la tasa de interés. El sistema financiero permite la redistribución del poder de compra; el costo de los intereses racionaliza el uso.

Como las preferencias de gasto de prestatarios y ahorradores es diferente, se supone que la redistribución de fondos implica su canalización a usos más eficientes, lo que hace posible un mayor nivel de ingreso para la sociedad. La intermediación financiera permite a los empresarios disponer de una cantidad de factores productivos mayor que la que podrían allegarse con sus propios recursos. La intermediación financiera es el vehículo de la demanda agregada y de la mayor productividad de los factores productivos. Las corrientes financieras deben estar al servicio del crecimiento del producto.

Un cambio en la estructura industrial altera la tasa requerida de crecimiento de las corrientes financieras necesarias para el mantenimiento de una tasa dada de crecimiento del producto. La distribución del ingreso influye sobre el funcionamiento del sistema financiero: a) por las propensiones a ahorrar y la participación en el producto del capital y del trabajo; b) por los distintos grados de ahorro e inversión en las mismas unidades económicas. Por definición, los ahorros no invertidos por las unidades no ahorradoras, se canalizan a través del sistema financiero. Aunque el sistema financiero no contribuya directamente a la formación de capital, cuando canaliza ahorros en préstamos al consumo, es no obstante, un arma para vencer la "brecha deflacionaria" keynesiana, sirviendo el sistema financiero para aumentar la demanda agregada efectiva.

Los países subdesarrollados, continúa Leopoldo Solís, deben buscar los caminos por los cuales las innovaciones financieras puedan llegar a aumentar la tasa de ahorro y de formación de capital, y encontrar las formas adecuadas para estimular la eficiencia productiva y el crecimiento de la capacidad de producción. También deben estudiarse los cambios de comportamiento de la intermediación financiera ante cambios en el proceso de crecimiento. Los países más subdesarrollados son aquellos que más disipan sus ahorros prestables. Vemos que Solís habla de la "intermediación financiera", haciendo referencia a un concepto de "innovación financiera", el cual implica la transferencia de fondos que antes facilitaban el consumo o el giro, a destinos que facilitan la formación de capital; o también una colocación más adecuada de recursos, y una mejoría de la manera que los fondos prestables facilitan la aplicación del cambio tecnológico. (9).

Esta innovación financiera es la que debe tratar de producirse en los países subdesarrollados, y la existencia de una Banca Privada de Desarrollo, vale decir de organismos crediticios nutridos por ahorros privados que tiendan a financiar exclusivamente proyectos de desarrollo, es una ayuda inestimable al proceso de crecimiento.

La creación de una banca de fomento o de inversión, posibilitaría la canalización de fondos de ahorros nacionales hacia las prioridades de inversión de la economía. En general, podemos considerar que la banca de fomento será una banca dirigida estatalmente, pero la banca de inversión puede ser también perfectamente en la órbita privada, ya que, mientras el fomento produce una rentabilidad que es más social que económica, la inversión sí puede ser hecha en condiciones de economicidad. La banca de desarrollo deberá operar de una manera distinta a la banca comercial. Su actitud frente a los clientes, y también la naturaleza de las operaciones que realice, diferirán especialmente en estos aspectos: a) las operaciones son a mediano y largo plazo; b) las tasas de interés deben ser menores que las del mercado; la promoción debe pesar más que el lucro; c) deben complementarse los depósitos en cuenta corriente con la emisión de valores de renta fija.

Dado que resulta difícil pensar que pudiera surgir una banca privada de desarrollo de una manera aislada, entendemos que una forma positiva de manifestarse la banca privada de desarrollo, sería a través de la acción de los entes que agrupan las diversas actividades económicas, por ejemplo las Cámaras Industriales. A través de estos entes que nuclean empresas del mismo signo económico y de similares características, donde se supone que se conocen claramente las necesidades y las prioridades para el mejor desarrollo tecnológico de cada sector, podrían surgir las iniciativas de creación de bancos de desa-

rollo dependientes de ellas mismas, que canalicen importantes sectores del ahorro hacia la financiación de inversiones en las empresas vinculadas.

El trabajo ya citado de la Comisión de Asuntos Económicos y Empleo de las Naciones Unidas, expresa que por muy bajo que pueda ser el volumen inicial del ahorro nacional voluntario, uno de los objetivos de la política financiera en relación con el desarrollo económico, ha de consistir en convertir el citado desarrollo en un proceso acumulativo y autogenerador mediante la reinversión de los aumentos de los ingresos en un ulterior desarrollo. El ahorro reviste con frecuencia formas inútiles e incluso perjudiciales. Es necesario movilizarlo de manera más adecuada para utilizarlo en el desarrollo económico, mediante el fomento de instituciones adecuadas.

Estamos aquí frente a un problema de movilización del ahorro; deben aprovecharse las preferencias que manifiestan los ahorradores, y no ir contra ellas. Allí donde por ejemplo, el atesoramiento del oro es un problema, la banca de desarrollo podría obtener dinero para fomentar el desarrollo, emitiendo certificados oro; donde se manifiesta la especulación inmobiliaria, podrían emitirse cédulas hipotecarias para determinados proyectos; donde haya evasión fiscal, a través de blanqueos de capitales invertidos en el desarrollo.(10).

V. 3.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (9). Leopoldo Solís Intermediación financiera y desarrollo económico. El Trimestre Económico, Vol. XXXII. Abril-Junio de 1965. N° 126. Fondo de Cultura Económica. México, 1965. Pág. 223-241.
- (10). Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos: op. cit. Pág. 12-15.

V. 4. La experiencia argentina.

En la República Argentina el sector empresario tiene una influencia limitada como factor determinante de decisiones en los problemas nacionales, y carece de proporción con respecto a su real importancia institucional. Si queremos encontrar las razones de esta relativa ausencia del sector empresario en los grandes problemas argentinos, la vamos a encontrar principalmente en la falta de unidad de su acción, y en la magnitud reducida de la mayoría de las empresas argentinas. Una gran mayoría de las empresas industriales argentinas ocupan menos de 15 operarios; mientras que existe un número limitado de empresas medias, que ocupan de 100 a 800 operarios, y un pequeño número de grandes empresas.

No obstante ello, en los últimos años se ha producido una verdadera puesta en conciencia por parte del empresariado argentino, respecto a la función importante que le compete, no ya como promotor de beneficios para su propia empresa, sino también como ejecutor fundamental de una aspiración del país al desarrollo económico.

Puede decirse que el empresariado argentino cobró real fuerza y existencia como factor de poder a partir de la segunda guerra mundial, en que las necesidades del conflicto bélico obligaron a nuestro país a industrializarse acelerada y desordenadamente. El año 1945 marca lo que podríamos llamar el comienzo de la "revolución industrial" argentina. El proceso de industrialización comenzó fundamentalmente en la industria liviana, y se caracterizó por contar con empresas de reducida magnitud, en un plano de empirismo y muy lejos de los niveles de tecnología que en la misma época regían en los países más adelantados. A partir de 1955, con la inversión privada de in-

portantes capitales extranjeros, a través de la instalación de filiales de grandes empresas internacionales, pudimos observar la presencia de sectores empresarios de más envergadura profesional. Se asistió al nacimiento de la gran empresa industrial en el plano nacional, y la figura del "ejecutivo", que poco tiene ya que ver con aquel "dueño" empírico y de capacidad de decisión exclusivamente personal, fué cobrando importancia.

Hoy día, la capacitación y el manejo de empresas cada vez más importantes y de mayor trascendencia en la vida nacional, debiera hacer del empresario argentino el integrante de un sector maduro, con conciencia de sus responsabilidades sociales; no resulta ajena a la consolidación de esta perspectiva, la circunstancia de que los empresarios han ido nucleándose en forma cada vez más concreta en entes gremiales cuya actuación e investigaciones los hace estar más presentes en las vicisitudes de la vida nacional.

Profesionalización y nucleamiento gremial parecen ser los imperativos del momento para el sector empresario. Lo primero para ayudar a convertir al empresario en componente humano de alto valor en el proceso de desarrollo, que implica ante todo innovación y audacia por parte de los sectores privados. Y lo segundo, para que el empresariado como clase social de vanguardia en el proceso del cambio que se hace indispensable, no vea menguada su capacidad de influencia y orientación en la política de decisiones.

Con respecto a los medios de financiación privada directa, el factor reinversión de utilidades ha sido seriamente minimizado en nuestro país por efectos del agudo proceso inflacionario en que vivimos durante los últimos veinte años. En efecto, la creación de grandes

beneficios de tipo inflacionario, de raíz más contable que real, ha creado una seria descapitalización en las empresas y podemos afirmar que la reinversión de utilidades ha existido en forma muy limitada. La acción fiscal, que salvo paliativos parciales como los Revalúos periódicamente sancionados, no tiene en cuenta en la gravación de las rentas al fenómeno inflacionario, con lo que se crea un desplazamiento desmedido de fuerza económica y financiera privada al sector público.

En cuanto al Mercado de Valores, este no cumple en nuestro país, lamentablemente, su función de cuadyuvante al desarrollo económico. Salvo dos o tres períodos de euforia que vivió durante los últimos años nuestro mercado bursátil, este ha languidecido permanentemente, sin ofrecer al inversor una rentabilidad a sus inversiones en acciones que siquiera se aproxime a lo que representa como beneficio al invertir en actividades de tipo más especulativo y consecuentemente mucho menos conducentes al desarrollo.

Se ha recurrido a medios variados para incentivar el mercado de valores: desde el anonimato de las acciones, permitiéndose no incluir en los patrimonios impositivos las inversiones en valores mobiliarios, hasta el régimen vigente actualmente, que exime de impuesto a los réditos (en manos del inversor) los dividendos percibidos de valores mobiliarios; ninguna de estas medidas logró con efecto permanente reactivar el mercado de valores.

Entendemos que la inflación por una parte, y las serias dificultades financieras en que se han desenvuelto las empresas por otra, son factores que limitan seriamente la eficiencia de la Bolsa. Solo una economía sana puede conducirnos a un mercado de valores agil

y dinámico. Tan es así que en estos momentos, la Bolsa argentina, lejos de contribuir al desarrollo nacional, está facilitando una traslación de proporciones y en magnitudes incalculables, de las tenencias de importantes paquetes accionarios de manos argentinas a manos extranjeras, a través de la inversión en moneda fuerte provenientes del exterior, en una bolsa depreciada y sin legislación protectora, donde se puede comprar por unos pocos centavos de dolar, acciones pertenecientes a empresas autóctonas de primera línea. En estos momentos, esta realidad innegable constituye una verdadera amenaza para la seguridad económica nacional.

En la revista Primera Plana, un artículo de Julián Delgado ataca frontalmente este tema, refiriéndose al proceso de "desnacionalización de la industria", o sea, la compra, por capitales extranjeros, de los activos de empresas que anteriormente eran de particulares argentinos. Cita este artículo un documento interno reciente de la Unión Industrial, que resume acertadamente los efectos positivos y negativos de la inversión privada extranjera tal como se plantea actualmente en nuestro país. Los efectos positivos serían: mejoramiento sustancial de la posición financiera de la empresa absorbida; renovación de los métodos de comercialización, organización, administración, etc; incorporación de nuevas tecnologías productivas y mejora en el equipamiento; incorporación de nuevos productos; aumento de los activos de la balanza de pagos; En cuanto a los efectos negativos serían: traspaso del control a manos extranjeras; dominio monopólico o cuasi monopólico de importantes mercados industriales por parte de fuertes firmas extranjeras; estrechamiento de la posibilidad futura de superar la dependencia tecnológica; enrarecimiento, para los ejecutivos argentinos, de la movilidad ascendente dentro de las empresas, principalmente en las altas capas dirigentes.

Debilitamiento de la formación de una clase empresaria nacional; situación competitiva desventajosa para las empresas argentinas que subsisten en el mercado; aumento del pasivo de la balanza de pagos más allá del corto plazo; posibilidad de inserción de las empresas argentinas absorbidas, dentro de una estrategia mundial del mercado de las firmas extranjeras poseedoras de su dominio; desvío de recursos financieros nacionales hacia las firmas extranjeras, poseedoras de su dominio, más sólidas, más solventes y de superior rentabilidad. El autor, citando a otros tratadistas que abordaron la materia, plantea dos circunstancias básicas que contribuyen a alimentar la "desnacionalización industrial": la brecha tecnológica y la brecha de management. En efecto, la imposibilidad de tener acceso a los más modernos modos de producción y organización industrial, hace que muchas empresas argentinas deban recurrir, como medio ineludible para contar con tales medios de expansión, a la admisión de capitales que los traigan consigo, a menudo al precio de la mayoría de los paquetes accionarios. En cuanto a la brecha de management, está referida a las fallas preexistentes en muchas empresas argentinas, en el área gerencial y directiva, a la falta de ejecutivos de gran empresa en alto nivel, que facilita los procesos de absorción acompañados por la incorporación a la empresa absorbida de funcionarios claves en las áreas de finanzas y "controller" principalmente, provenientes de la empresa inversora, que con medidas experimentadas solucionan pronto las falencias que desencadenaron la operación.

Al calor de tales percutores del proceso, en los últimos años se ha producido una transferencia masiva de paquetes accionarios de empresas argentinas a empresas extranjeras, en su mayoría norteamericanas. Los ramos más afectados han sido los Bancos, el tabaco, proveedores de piezas para la industria automotriz, artículos del hogar,

automotriz, química, y otras. En resumen, concluye Julián Delgado que estamos en presencia de un "desafío a la Argentina", que debe ser contestado a nivel gubernamental con una legislación de emergencia que controle el proceso, y a nivel de comunidad con una agresividad inversora interna y con una mayor capacitación del empresario oriollo.(11).

Cabe agregar a todo esto, aunque puede percibirse fácilmente la circunstancia, que resulta a todas luces negativo y funesto para el país que grandes capitales extranjeros en divisas vengán a radicarse no en nuevas industrias, en caminos, en oleoductos, centrales eléctricas u otros medios conducentes al desarrollo, sino simplemente a pagar a empresarios argentinos que se transforman en rentistas a partir de ese momento, cuotas de capital de empresas autóctonas. Y lo más irónico, es que, como sabemos, este tipo de operaciones se paga asimismo en gran parte con la evolución futura de la empresa adquirida, que, a través de múltiples mecanismos no siempre correctos, capta los fondos con qué atender a la financiación de la "radicación".

Y para terminar, como por lo general la adquisición del paquete alcanza a algo más del cincuenta por ciento, el resto de los accionistas no involucrado en la jugosa operación, se ve desvalido e impotente en cuanto a la evolución futura del negocio.

Con respecto a la Banca Privada de Desarrollo, podemos afirmar que la misma no existe en la Argentina. El sistema bancario privado está orientado de una manera total hacia el sentido de la rentabilidad operacional: los bancos privados poco discurren acerca de la mayor o menor propensión al desarrollo que tenga un proyecto de inversión presentado por sus clientes para solicitar créditos. La ma-

aparecen en la circular de U.I.A. del 10-5-68 referida a la constitución de una Banca de Inversiones:

El estudio de prefactibilidad preliminar realizado por prestigiosos profesionales argentinos, demuestra acabadamente que la creación de un Banco de Inversión en el país, cuenta con posibilidades inmediatas de actuación eficiente y satisface todos los aspectos inherentes al orden interno.

Los estudios efectuados llegan, por otra parte, a la conclusión de que para dotar a los sectores de la industria- especialmente mediana y pequeña- comercio y producción de los recursos imprescindibles para lograr su modernización y desarrollo, resulta conveniente la creación y establecimiento en el país de una institución que opere fundamentalmente: a) mediante la suscripción de emisiones primarias de capital accionario de las empresas productivas y su posterior colocación pública a través del mercado de valores, en las denominadas operaciones de "underwriting"; b) otorgando financiaciones mediante préstamos y otras operaciones de crédito a mediano y largo plazo, que no le es posible realizar a la banca comercial privada; c) suministrando la asistencia técnica requerida por los organismos financieros internacionales, a los efectos de canalizar líneas de crédito de los mismos a través de esta institución; d) realizando toda otra operación financiera activa que permitan las modalidades propias de entidades de esta naturaleza y las leyes que reglamentan su ejercicio.

También se ha llegado a la conclusión que la amplia experiencia de ADELA en la creación de organizaciones de este tipo en numerosos países, indica que la proyección internacional que la iniciativa debe necesariamente tener para lograr con éxito la incorporación de

de corrientes de capital externo, se logrará más rápidamente con la realización de un análisis de posibilidades de actuación de esa Corporación financiera en la República Argentina, presetado por una organización técnica dependiente de ADELA, tal como ADELATEC. (12).

Las grandes falencias de que adolece el sistema bancario como financiador de la expansión de las empresas industriales, ha permitido que estas caigan en manos del préstamo particular, verdadero cáncer de nuestra economía y verdadero convidado de piedra en la mesa del desarrollo, que se lleva invariablemente su cuota de beneficio sin participar del riesgo. El préstamo privado, que se concreta a altas tasas de interés, quita a las empresas su capacidad de capitalización infla sus costos, y configura una gigantesca capacidad de inversión del país que, lejos de plegarse sanamente al esfuerzo común para el crecimiento, actúa de una manera netamente especulativa, produce encarecimiento, y resiente seriamente la eficiencia de todo el sistema económico. Solamente un adecuado manejo por parte del gobierno de la política crediticia en general, puede contribuir a liberar al país de esta distorsión en su estructura financiera. Una agilización del sistema crediticio a través de sus fuentes naturales generadoras que son los bancos, traería aparejado un verdadero saneamiento en la plaza financiera, y regularía funcionalmente una cantidad cuantiosa de ahorros, los cuales en la imposibilidad de invertirse a través de préstamos usurarios, deberían concurrir al mercado de capitales en función de inversión y no de préstamo, participando del riesgo, que es la forma lógica, sana y saludable en que se deben canalizar los ahorros de la comunidad cuando no lo hacen a través del sistema bancario.

V. 4.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (11). Julián Delgado: El desafío a la Argentina. Revista Primera Plana. N°
- (12). Unión Industrial Argentina. Comunicación a asociados referente al convenio con ADELA Compañía de Inversiones S.A.

V. 5. Las acciones preferidas, instrumento de capitalización.

Se han esbozado en el capítulo anterior, las dificultades que padecen las empresas argentinas para financiar sus planes de expansión.

Existe una imperfección en los canales naturales a que debieran recurrir las empresas para obtener los fondos necesarios con que financiar su crecimiento. Por una parte, a través del ofrecimiento de sus acciones, en que el público inversor estuviera dispuesto a colocar sus capitales participando del "riesgo de explotación", y uniendo el destino rentable de esos capitales a la marcha de la empresa en la cual se invierten, sin restricciones.

Otro camino sería el de la obtención del crédito bancario en el volumen, modalidad y condiciones en que debe prestar una banca auténticamente promotora del desarrollo: a largo plazo, y con bajo interés, e incluso sin contar a menudo con una "historia" que avale la solicitud de crédito.

Y por último, la reinversión de utilidades; este camino se encuentra cerrado por un fenómeno inflacionario que distorsiona los balances, no cuida el proceso interno de capitalización de las empresas, y crea beneficios irreales, que a su vez generan Réditos y repartos que en gran proporción constituyen simplemente des capitalización.

Cerrados estos canales naturales por un cúmulo de deficiencias institucionales que los traban y obstruyen, las empresas argentinas, en la última década han debido recurrir crecientemente a la financiación privada, a través del préstamo particular, extrabancario. Así, han surgido al amparo de una necesidad económica de financia-

ción asociada por la inflación de costos, una cantidad de sociedades financieras (a menudo apéndices mal disimulados de Bancos) e inversores particulares que, como ya se mencionó antes, manejan una masa enorme de ahorros privados que lejos de volcarse ya a los bancos, ya a inversiones de capital participadoras de la "suerte empresaria", se introducen en el proceso productivo y comercializador como acreedores financieros estrictos, beneficiándose con elevadísimos intereses, totalmente desproporcionados al esfuerzo creador. La empresa que por fuerza deba recurrir a estas fuentes, pronto se ve ante una disyuntiva paralizadora: o omite recargar sus costos con el precio desmedido de tal asistencia crediticia, con lo cual cesa la rentabilidad de su empresa, y por tanto las posibilidades expansivas, o bien recargar los intereses "particulares" a los costos, con lo cual seguramente verá debilitar en forma irrecuperable su posición en el mercado, limitándose también las perspectivas de crecimiento empresario.

De hecho, gran parte de la evolución actual de las empresas argentinas se halla respaldada por un capital extraño, muy poco sensible a las circunstancias de la explotación, cuyo interés torna a menudo insalvables las dificultades de mercado y de costos que debe enfrentar la empresa que los toma. El amparo jurídico de este tipo de capitales es el pagaré comercial, instrumento de rápidos resultados en materia de ejecución judicial, generalmente reforzado por avales particulares de los directivos de la empresa que recibe el préstamo.

Si los esfuerzos que hoy realiza el país por entrar su economía en una era de estabilidad monetaria llegasen a verse coronados con el éxito, se hará necesaria la creación de nuevas formas de colaboración del capital privado a las empresas en forma directa. Será nece-

sario contar con nuevos instrumentos de captación de ahorro privado para coadyuvar al desarrollo empresario. Entendemos que nuestro sistema legal nos está dando los medios para explotar un sistema que a nuestro entender configura una verdadera transición a través de la cual, en un proceso de saneamiento económico y estabilidad, el actual uso masivo del préstamo extrabancario se trocará en un mercado de capitales fluido, en que el ahorro privado se asocie a la empresa participando en su riesgo, como así también en los super-rendimientos de sus planes de expansión. Se trata de la figura de la acción preferida. Este tipo de acción ofrece idóneamente la posibilidad de llenar esa función de transición antes mencionada.

Nuestro Código de Comercio es muy amplio en el tratamiento del régimen de acciones preferidas. Prácticamente se deja su implementación librada a la iniciativa e imaginación de la sociedad interesada en emitir las. Entendemos que en nuestro país no ha sido aún debidamente valorado y analizado este método de atracción de capitales, por lo menos a nivel de asignación de recursos en forma masiva.

En la práctica, las únicas disposiciones categóricas y directas que incluye nuestro Código de Comercio respecto a las acciones preferidas son aquellas que se refieren al carácter de "capital preferente" que las mismas asumen, vale decir, el derecho inherente que se les atribuye, a percibir, de las utilidades líquidas y realizadas, un dividendo o rendimiento fijo, predeterminado por las condiciones de emisión, que ha de pagarse con absoluta prioridad a cualquier otro ítem de distribución. Además, si bien pueden ser emitidas sin derecho a voto, le tienen reglamentariamente a partir del momento en que la sociedad emisora cesa de abonar el dividendo fijo; en todo momento, sí, tienen derecho a "voz" en las Asambleas Generales de la

sociedad emisora. En cuanto al rescate del capital, aspecto primordial del problema, a través de adecuados pactos de emisión, es posible estructurar sistemas que prevean la devolución más o menos automática, base esencial para que esta acción trabaje en condiciones de "apertura".

Vemos que la acción preferida está a medio camino entre el simple préstamo y el aporte de capital irrestricto. Si bien nuestra ley considera a la acción preferida como cuota parte del capital, en cierto sentido su tenencia da al inversor un carácter independiente, le otorga privilegios importantes frente al capital ordinario, y le permite afrontar el riesgo de explotación en condiciones mucho más favorables que aquel.

Si a estas condiciones básicas, fijadas por la ley y las reglamentaciones, se agregan otras, mediante la instrumentación de un pacto de emisión que contemple alternativas complementarias de seguridad y protección, podremos arribar a un medio altamente eficiente de capitalización privada.

Deben crearse modalidades de amparo al inversor, y modalidades de amparo al ente emisor. Las protecciones al inversor serían las siguientes: a) rendimiento fijo acorde con la tasa de interés del mercado financiero; b) posibilidad de rendimientos superiores cuando las empresas emisoras afronten épocas de bonanza y excelentes resultados; c) posibilidad de un régimen de rescate que le permita al tenedor de las acciones recuperar su capital bajo ciertas condiciones lo más automáticas y reglamentadas posible, y sin quedar librada esta circunstancia totalmente a manos de la iniciativa de la sociedad emisora; d) la tranquilidad de gozar de un rendimiento mínimo fijo, al

margen en cierto sentido de los resultados reales del negocio, sin las inquietudes que suelen plantearse al inversor ordinario por las distorsiones en los beneficios que implica una evasión fiscal generalizada, consecuencia a su vez de un anacrónico y teóricamente insoportable régimen impositivo; e) la liberación del impuesto a los réditos de los dividendos de estas inversiones, ya que los dividendos de acciones en general, no tributan tal impuesto en manos de los inversores: la empresa que los paga debe tributar la tasa básica; f) aparte de la alternativa del rescate de capital por parte de la sociedad, la posibilidad de desprenderse de las acciones por simple transferibilidad, ya que las mismas son al portador.

Y para las empresas, la posibilidad de contar con capitales bajo la forma de acciones preferidas representaría las siguientes ventajas: a) la posibilidad de conseguir capitales, no ya bajo la forma de préstamo, susceptible en cualquier momento de retiro, sino como inversión fija, sujeta al recupero a ciertas condiciones; b) la eliminación del peligro de la "corrida" de capitales adicionales financiadores de procesos de expansión, cuando aun los mismos no llegaron a cumplir su inevitable ciclo generador de capacidad de devolución; c) la posibilidad de abonar por los capitales recibidos dividendos fijos inferiores a los intereses que se pagan por préstamos extrabancarios, dadas las condiciones de garantía integral que representa poseer cuotas partes de capital como amparo de la inversión, respaldadas por todo el activo físico de la compañía emisora, aparte del hecho de la no tributación de réditos por parte de los intereses; d) el mejoramiento evidente de sus balances, como punto a favor para la obtención derivada de créditos bancarios y de los proveedores, que surge del desplazamiento de capitales de terceros desde el capítulo "Deudas" al capítulo "Capital, Reservas y Resultados", con

el consiguiente incremento de los índices de Solvencia, Líquidez y Endeudamiento; e) disposición de capitales genuinos, que, no obstante su carácter de tales carecen de voto, y no ponen en peligro, mientras les sean abonados puntualmente sus dividendos, la estructura de mando preexistente en la sociedad emisora, y que emana de la composición del capital ordinario.

Es condición fundamental del éxito del sistema, que las emisiones sean lanzadas por empresas de prestigio probado, ya sea por la empresa en sí o por la persona de sus fundadores, condición que sería a su vez autoprotección de la experiencia. La confianza del inversor sumada a las ventajas ya enumeradas, debe permitir una baja suficiente de la tasa de rendimiento fija, que permita sortear a la empresa emisora la circunstancia de que, mientras que los capitales incorporados bajo la forma de préstamo generan intereses deducibles del impuesto a los Réditos, en cambio las acciones preferidas ganan un dividendo, obviamente no deducible, previamente gravado por una tasa del 35,31% (Réditos y Emergencia), y luego nuevamente gravado por el 8,56% de su monto final (Réditos y Emergencia sobre Dividendos); además, sobre el capital preferido debe oblararse anualmente el 1,5% en concepto de Impuesto Sustitutivo del Gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes.

Vemos pues, a la luz de las consideraciones anteriores, que en sí las acciones preferidas no traen aparejado ni para el emisor ni para el inversor ventajas sustanciales en orden a costo para uno o rendimiento para el otro. Lo realmente positivo es el carácter de "cambio institucional" innegable que supondría su avance sobre el préstamo extrabancario, con la fijación de una relación inversor-empresa en términos de protección mutua.

A manera de contribución a este proceso, se agrega a continuación un proyecto de Pacto de Emisión y suscripción de Acciones Preferidas 2. Pacto de adhesión. formalizase por el presente, un acuerdo de suscripción de acciones preferidas emitidas por (sociedad emisora), entre la sociedad y el accionista suscriptor con firma y datos personales constan en la cláusula nueve del presente; la firma de este contrato por el accionista suscriptor implica la aceptación de todos sus términos, como así también la aceptación y el conocimiento de los Estatutos de la sociedad emisora.

2. Tipo de Acción Preferida la acción objeto de esta suscripción es preferida, con el % de dividendo fijo, no acumulativo, sin derecho a voto, con prelación en el reembolso del capital en caso de liquidación, con participación adicional optativa de la Asamblea General de Accionistas de la entidad emisora, y cláusulas de rescate. Gozarán de derecho de preferencia únicamente en el caso de nuevas emisiones de acciones preferidas y dentro de esa clase.

3. Participación adicional. la acción podrá gozar de un dividendo adicional, por encima del fijo, según lo que decida anualmente la Asamblea General Ordinaria; dicha participación adicional será optativa de la asamblea, salvo el caso en que las acciones ordinarias perciban un dividendo superior al 40%; en tal caso, la participación adicional constará de un mínimo automático, que alcanzará al 0,25% por cada 1% en más del 40% que perciban las acciones ordinarias.

4. Reducción del Dividendo Fijo. sin perjuicio de la plena vigencia de los derechos hasta ahora enunciados, la Asamblea Ordinaria podrá reducir el dividendo fijo del %, en tantos puntos como hubiese disminuido durante el ejercicio anterior a su celebración, el tipo de interés cobrado para sus operaciones de descuento por los bancos oficiales; pero esta reducción será gradual, no pudiendo reducir cada Asamblea General Ordinaria más de un punto por año, y hasta

un mínimo del %.

5. Rescate a opción de la Asamblea. se reserva al Directorio el derecho de proponer en cualquier momento a la Asamblea, el rescate total o parcial de estas acciones preferidas. Dicho rescate podrá efectuarse con prima o sin prima, según lo decida la Asamblea. Los rescates parciales se efectuarán únicamente en función porcentual de las suscripciones colocadas. El rescate se anunciará por avisos en el Boletín Oficial por cinco días, a publicarse dentro de los diez días de decidido, con indicación expresa del monto porcentual de rescate, y de la fecha de puesta a disposición de los fondos necesarios. A partir de dicha fecha de puesta a disposición, y cualquiera sea la de presentación del tenedor de las acciones, estas no devengarán ningún tipo de dividendo ni participación. Conjuntamente con la suma rescatada, deberá abonarse la proporción del dividendo fijo vigente para el ejercicio, por el tiempo transcurrido desde la fecha de cierre del último ejercicio hasta la puesta a disposición. Cualquier participación adicional que a su debido tiempo decida la Asamblea, incluso la prevista en la cláusula tercera, solo beneficia a las acciones en circulación al momento de sancionarse, y por tanto las acciones rescatadas durante el transcurso del ejercicio beneficiado con tales participaciones adicionales, quedan excluidas de las mismas.

6. Rescate a opción del accionista. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo () inciso () de los estatutos, mientras haya en circulación acciones preferidas, la Asamblea deberá formar un Fondo de Rescate de Acciones Preferidas, destinando a tal fin como mínimo el 15% de las utilidades líquidas y realizadas. El Directorio de la sociedad emisora queda obligado a atender con dicho fondo, en forma automática, el rescate de todas las acciones preferidas cuyos tenedores lo soliciten por nota certificada al directorio; las fechas de rescate serán trimestrales, con puesta a disposición de los fondos

los días 31 de marzo, 30 de junio, 30 de setiembre y 31 de diciembre de cada año. Entrará en cada una de las fechas mencionadas precedentemente, toda solicitud recibida por el Directorio con treinta días de anticipación a tales fechas. Si se diera el caso de que los pedidos solicitados excedieran las posibilidades del Fondo de Rescate el Directorio deberá prorratear porcentualmente las disponibilidades del Fondo entre el monto de los pedidos efectuados, a través de un Estado que deberá transcribirse en Acta de Directorio, certificado por el Síndico de la sociedad, y a disposición de los tenedores de acciones preferidas. En tal eventualidad, los tenedores no satisfechos en su solicitud de rescate tendrán prioridad para el mismo, ni bien haya fondos adicionales, abriéndose a tal fin una lista de Prioridad de Rescate, fiscalizada por el Síndico, a las que se agregarán posteriores solicitudes por orden estricto de recepción; a su vez, en oportunidad de la próxima Asamblea General Ordinaria que apruebe el Balance General, será de aplicación el inciso () del artículo () de los estatutos, o sea la complementación del Fondo de Rescate de Acciones Preferidas, con la disposición de hasta un 15% adicional de las utilidades líquidas y realizadas, hasta alcanzar las disponibilidades necesarias para cancelar totalmente la Lista de Prioridad de Rescate. Si aun así las partidas disponibles fuesen insuficientes, continuará, por la diferencia no atendida, en pleno vigor, la lista de prioridad de rescate. La fecha de rescate y pago de solicitudes pendientes será la inmediata fecha trimestral a la de celebración de la Asamblea que acordó, con el 15% del Fondo de Rescate, y en su caso con el 15% adicional, los fondos necesarios. En todos los casos de rescate a opción del tenedor, el mismo será a la par, sin prima. Conjuntamente con la suma de rescate, deberá abonarse la proporción del dividendo fijo vigente para el ejercicio, por el tiempo transcurrido desde la fecha de cierre del último e-

jercicio hasta la puesta a disposición. Cualquier participación adicional que a su debido tiempo decida la Asamblea, incluso la prevista en la cláusula tercera, solo beneficia a las acciones en circulación al momento de sancionarse, y por tanto, las acciones rescatadas durante el transcurso del ejercicio beneficiado con tales participaciones adicionales, quedan excluidas de las mismas. Estos rescates también se anunciarán en el Boletín Oficial, por cinco días, a publicarse con treinta de anticipación a la fecha trimestral que corresponda, con indicación expresa del monto de rescate, y de la fecha de puesta a disposición de los fondos necesarios. A partir de dicha fecha de puesta a disposición, y cualquiera sea la de presentación del tenedor de las acciones, estas no devengarán ningún tipo de dividendo ni participación.

7. Integración. la integración de acciones suscriptas será en todo caso simultánea a la firma del presente, y en efectivo, y la firma del presente por la sociedad emisora implica suficiente recibo; en el acto de la integración se dan por entregados los títulos correspondientes.

8. Prorrata temporis de dividendos fijo y adicional. Las acciones integradas comenzarán a gozar del dividendo fijo vigente y de la participación adicional que eventualmente resultara de la próxima Asamblea General Ordinaria, a prorrata temporis de su integración, computándose, para facilitar los cálculos, las siguientes fechas: para integraciones producidas en la primera quincena del mes, se computará como fecha, el primer día del mes; para integraciones producidas en la segunda quincena del mes, se computará como fecha, el último día del mes.

9. Datos personales y detalles de la suscripción. Es informativo y de forma.

C A P I T U L O V I . Financiación interna por el sector privado, conducida.

Introducción.

Se han analizado a lo largo de este trabajo las diversas alternativas que se presentan a la financiación del desarrollo económico.

Se ha dividido metodológicamente el tema en función del análisis de la acción pública y privada, tanto por parte del sector interno como del sector externo de la economía. Las alternativas son claras, ya sea en un sentido como en otro.

Con respecto a la acción del sector privado nacional, en el capítulo anterior la hemos analizado, pero con la calificación de "espontánea" entendiéndolo por tal la respuesta de los sectores privados internos en forma libre y no provocada, al fenómeno del crecimiento.

Se hace en este último capítulo una distinción, hablando de "financiación conducida del desarrollo". En una economía no dirigida, de tipo capitalista, aun bajo los efectos de la planeación económica, la actuación del sector privado en el proceso queda en definitiva librada a las decisiones, más o menos orientadas por la política económica, de los particulares. Esta circunstancia es en alto grado limitativa para el éxito de políticas de desarrollo, ya que en última instancia, nada puede garantizar, por ejemplo, que una alta tasa de ahorro sea el vehículo seguro de una contrapartida de inversión orientada precisamente a los rubros que la política general desea.

Cómo implementar un sistema, un mecanismo de financiación del desa-

rrollo, que implique por una parte, una sana gestión a nivel gubernamental, una conducción en materia de objetivos y determinación de prioridades, y por otra parte que de lugar en el proceso a la participación de los sectores privados, todo ello encauzando el proceso de inversión privada hacia aquellas actividades consideradas como más conducentes al desarrollo económico?

A responder este interrogante conduce el análisis del sistema de certificados de Ahorro Nacional que propone el Dr. Walter Beveraggi Allende.

VI. 1. Sistema de Certificados de Ahorro Nacional.

Beveraggi Allende advierte que el problema de los países subdesarrollados es el de fomentar el ahorro, pero garantizando en forma efectiva al mismo tiempo, que ese ahorro ha de servir a las necesidades y a los objetivos fundamentales del desarrollo de la economía nacional.

El problema de cómo incrementar el ahorro y las nuevas inversiones, orientando estas últimas hacia las actividades altamente reproductivas y más deseables desde el punto de vista del desarrollo económico.

El Dr. Beveraggi Allende propone un método basado en tres premisas fundamentales: 1° la incrementación e institucionalización de una parte considerable del ahorro privado; 2° el estudio y la planificación de las nuevas inversiones; 3° la canalización de las nuevas inversiones.

El primer concepto, o sea la incrementación e institucionalización del ahorro privado, implica que el objetivo de una economía en proceso de desarrollo es no solo ahorrar, sino invertir, e invertir bien. Propone el autor la creación de un Fondo Nacional de Ahorro Privado por mandato fiscal.

Cada contribuyente del impuesto a la renta debiera suscribir certificados de ahorro nacional en proporción a su ingreso total anual. Propone por ejemplo que, donde ya existe el impuesto a la renta, se determine por vía legislativa la obligación de aportar una cantidad similar a la pagada en concepto de impuesto a la renta, como contribución al Fondo Nacional de Ahorro Privado.

No considera Beveraggi Allende esta medida como una nueva gabela ni como un ahorro forzoso. Es un ahorro compulsivo, que resta consumo superfluo, en objetos suntuarios y de lujo, dando a esa porción del ingreso un destino socialmente útil.

Con respecto a la segunda premisa, que habla del estudio y planificación de las nuevas inversiones, se refiere esto a la necesidad de que simultáneamente con la estructuración del sistema de captación de ahorros para el Fondo Nacional de Ahorro Privado, se cuente con los necesarios planes económicos de conjunto que determinen claramente un orden de prioridad de las inversiones básicas que necesita el desarrollo económico.

Y por último, la tercer premisa, que habla de la canalización de las nuevas inversiones, es aclarada como una puesta de proyectos en estado de ejecución, por parte del Estado. En función del régimen de prioridades determinado por la planificación económica, es menester organizar las empresas que habrán de llevar a cabo tales inversiones, las cuales serán financiadas con los aportes resultantes de la suscripción de certificados de ahorro nacional.

Debe entonces producirse un cambio de los certificados por acciones de las nuevas empresas, y lo original de este mecanismo, es que ha de ser posible la elección por parte del tenedor de los certificados, de aquellas empresas que él considere más interesantes desde el punto de vista de rentabilidad futura.

En general, la tenencia de certificados confiere una opción temporaria para invertir en las distintas empresas proyectadas, todo ello dentro de un plazo.

En cuanto a la administración y manejo de las empresas así constituidas, los mismos particulares la tomarían a su cargo, bajo una adecuada inspección estatal.

Con respecto a las utilidades de estas empresas creadas para cumplir con el orden de prioridades del plan de desarrollo, su reparto se haría de la misma manera que en las empresas particulares, vale decir que los tenedores de certificados de ahorro privado que cambien la tenencia de los mismos por inversión en acciones de empresas, podrán percibir de tales inversiones, los correspondientes dividendos.

En el caso de empresas de interés público, el Estado podría suscribir parte de su capital para asegurarse su control. (1).

Las ideas del Dr. Beveraggi Allende, caracterizadas por un alto grado de originalidad, e impregnadas de un agudo sentido del cambio institucional, se ven sin embargo ampliamente apoyadas en su parte conceptual, por trabajos producidos por distintos organismos de las Naciones Unidas; en casi todos los informes económicos de las Naciones Unidas se destaca la necesidad de aumentar el ahorro nacional voluntario en los países insuficientemente desarrollados, así como también se ponen de relieve las dificultades de lograr este objetivo en forma espontánea, debido al bajo ingreso nacional de esos países. Se destaca asimismo la mayor importancia relativa que reviste el uso adecuado de los ahorros, frente al simple incremento de los mismos.(2).

Esta valiente y revolucionaria proposición constituye una oña no vedosa en una estructura económico-social carente de inquietudes prácticas, anquilosada y padeciente de una crisis de ideas y de espíritu de realización.

Su concepción es el resultado de una convicción con respecto a las verdaderas causales del atraso del crecimiento y desarrollo argentinos: estas son sin duda las deficiencias institucionales de nuestro sistema. El país reclama un cambio de estructuras en su cuadro institucional, que traba, por ejemplo la consideración de nuestro desarrollo económico en un plano regional, con un criterio de "federalismo económico", a través de la creación de polos de desarrollo. Solo una inversión "conducida" -aun respetando la iniciativa privada- puede colocar el proceso en su correcto camino.

En un mundo actual que progresa espectacularmente en períodos muy breves de tiempo; en momentos en que los países más avanzados han entrado de lleno en una verdadera revolución tecnológica que hace cada vez más insalvables las distancias de progreso con los países subdesarrollados, si estos no adoptan métodos originales que permitan producir un "desarrollo a grandes saltos", toda esperanza de incorporación al concierto del mundo desarrollado será ilusoria.

Aquí tenemos propuesto un método idóneo y de incalculables posibilidades. De su clara y detallada exposición dependerá que a corto plazo alcance el carácter de verdadera necesidad nacional.

VI. 1.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICAS

- (1). Walter Beveraggi Allende: Consumo e inversión como propulsores del desarrollo económico. Pág. 49-55.
- (2). Naciones Unidas: Departamento de Asuntos Económicos: op. cit. Pág. 12-15.

VI. 2. Consideraciones acerca de su implementación.

Sostiene el propio Beveraggi Allende que resultaría relativamente fácil administrar el sistema de Certificados de Ahorro Nacional, ya que el mismo sería paralelo al de la aplicación del Impuesto a los Réditos.

Existiría simplemente una separación, del concepto impuesto y del concepto tasa de ahorro compulsiva. De esta manera se eliminarían las prácticas de aumentar impuestos para financiar proyectos específicos de desarrollo. Además, sostiene el autor que con este sistema se mantendría inóclume el principio de la libre empresa, en cuanto el mismo es conciliable con el interés general y las necesidades de la colectividad.

A primera vista surge una serie de ventajas con respecto a la aplicación del sistema de Certificados de Ahorro Nacional. En primer lugar, se lograría una conexión estable y permanente entre los ahorros potenciales y las posibilidades de inversión definidas como altamente reproductivas, todo ello con un paralelo desaliento del consumo superfluo, el atesoramiento y de las formas poco productivas de inversión. El sistema, por otra parte, es compatible con las distintas teorías modernas del desarrollo económico, como la teoría del desarrollo equilibrado, o la estrategia del gran impulso.

A través de una promoción dirigida hacia aquellas industrias productoras de artículos importables, se permitiría, por ejemplo, un control de la balanza de pagos. Por otra parte, el sistema de la libre empresa permanecería intacto, ya que se deja plena libertad de acción a los particulares para administrar las empresas hacia donde se canalice este tipo de ahorro compulsivo.

La empresa privada puede seguir actuando, además, por utilización de sus propios ahorros, por encima del institucionalizado.

Este sistema sería, a su vez, un óptimo instrumento para la política anticíclica. Estamos frente a una proposición que implica la convergencia de los ahorros privados dispersos y sin fuerza operativa, a un Fondo Nacional de Ahorro Privado que los aplicaría de manera inmediata y precisa a los grandes proyectos prioritarios del desarrollo económico.(2).

En nuestro país existe un impuesto de Emergencia que hasta hace poco representaba el 15% del impuesto a los Réditos. Si ese fuese por ejemplo el monto inicial a aplicarse al Fondo Nacional de Ahorro Privado, su importe sería del orden de los 10.000 millones de pesos anuales; debe considerarse exigua esta cifra? Es posible, pero no olvidemos el poderoso efecto acelerador y multiplicador que tendría una masa de inversiones dirigida específicamente a los proyectos de inversión que se caracterizan precisamente por esa capacidad difusora y agrandadora del ingreso, a través del proceso multiplicador.

También podría combinarse la suscripción de bonos de ahorro a través de un blanqueo de capitales, que justifique aquellos utilizados en la suscripción voluntaria de estos bonos, a través del pago de un impuesto reducido. No olvidemos que nuestro país, como casi todos los países subdesarrollados, enfrenta un fenómeno de fuga de capitales, y de permanencia de fuertes capitales marginados impositivamente que a través de un blanqueo y de la posibilidad de su inversión en empresas de manejo privado y con capacidad de rentabilidad, podrán retornar al país de origen.

La República Argentina tiene una de las tasas de ahorro bruto más altas de Latinoamérica. El crecimiento de su población es menor que en el resto del mundo no desarrollado. Existe en nuestro país mano de obra capaz, y el país es exportador de técnicos. Los ingresos brutos consolidados del sector gobierno provenientes de impuestos, incluso los provinciales, alcanzaban en 1965 al 7,2% del producto bruto interno, y agregándoles la recaudación previsional, el 16,8%. En Europa este guarismo no alcanza a más del 30%; en Gran Bretaña al 40% y en los Estados Unidos al 20%. Vemos pues, que nuestra presión tributaria, comparativamente hablando, es relativamente moderada. En tales términos, podría concluirse que el sistema analizado sería tolerable por el sistema económico argentino.

Las estadísticas de los últimos años reflejan que la recaudación del impuesto a los réditos representa aproximadamente el 10% del total de las inversiones reproductivas efectuadas en el país. Indudablemente que una masa -por ejemplo- igual a la recaudación del impuesto a los réditos, orientada por efecto del sistema propuesto, significaría un impulso decisivo a la inversión.

Entendemos que para que sea posible la aplicación del sistema analizado, es necesario previamente realizar un serio esfuerzo de reordenamiento impositivo y de lucha contra la evasión fiscal. Tal vez con la estructura actual de funcionamiento de nuestros sistemas impositivos, una tasa adicional de este tipo acentuaría la evasión fiscal, tanto a través del serio esfuerzo financiero que representaría para los contribuyentes, como así también por efecto de una falta de comprensión clara de los fines altamente beneficiosos del sistema, y de la respetuosidad con que el mismo trata a la iniciativa privada.

Se hace impostergable además, la existencia de un serio plan de desarrollo, con sentido permanente de programación continuada del desarrollo, que acompañe todas las etapas de nuestro crecimiento con una planeación rigurosamente práctica de las inversiones que a todo lo largo y a lo ancho del país se hacen necesarias, con un orden de prioridades en función de la aceleración del proceso. Resulta incomprensible, por ejemplo, que hace pocas semanas el Ministro de Economía haya anunciado la inversión nada menos que de una cifra aproximada a los 150.000.000.000 de pesos (mil millones de dólares) en el curso de los próximos dos o tres años, sin que para nada se hable en los medios oficiales, de la presentación de un Plan Nacional de Desarrollo.

Y aquí se trata no ya de proposiciones ni de enfoques, sino de aspectos netamente cuantitativos que permitan seleccionar prioridades en cuanto a la inversión a través del Fondo Nacional de Ahorro Privado. Tales prioridades permitirán seleccionar a su vez, el tipo de empresa que deberá llevar a cabo su implementación. Se trata de crear un sistema cuyo funcionamiento sea claro y comprensible para los contribuyentes que le darán fuerza y le brindarán sus ahorros compulsivos por una parte y su capacidad organizadora por la otra.

El país cuenta por cierto con los medios necesarios para cumplir acabadamente con las proposiciones que hacen a este aspecto del Sistema de Ahorro Privado Nacional. La ley 16.964, sancionada el 21 de marzo de 1967, estructuró en forma orgánica el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción del Desarrollo, donde su artículo primero destaca que el propio Presidente de la Nación es a su vez Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo.

Se reserva en esta ley las funciones directamente ejecutivas del CONADE a su Secretario. La Secretaría del CONADE estará constituida a su vez por una Subsecretaría y cuatro áreas: el área de Políticas de Desarrollo; el área de Planeamiento; el área de Administración del Desarrollo, y el área de Eficiencia de Gestión.

Serán funciones del área de Políticas de Desarrollo, asesorar en materia de objetivos, políticas y estrategias de desarrollo y en problemas especiales conectados a la acción para el desarrollo.

Serán funciones del área de Planeamiento, todas aquellas vinculadas con la formulación de planes y programas y el análisis de las condiciones sociales y económicas de la Nación.

Serán funciones del área de Administración del Desarrollo, todas aquellas vinculadas con la acción para el desarrollo, la administración del sistema, la promoción de programas y proyectos y la asistencia y cooperación con los esfuerzos para el desarrollo realizados por instituciones públicas y privadas..

Al área de Eficiencia de Gestión competen asuntos de optimización técnica, a través del impulso a las técnicas de investigación operativa y computación necesarias para el cumplimiento de los fines de las otras áreas.

El sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo está estructurado a través de la creación de ocho regiones de Desarrollo, que son: 1. Patagonia; 2. Comahue; 3. Cuyo; 4. Centro; 5. Nor-Oeste; 6. Nor-Este; 7. Pampeana; 8. Área Metropolitana.

En cada

En cada una de estas regiones actuará una Junta de Gobernadores de las provincias comprendidas en cada zona o polo de desarrollo, y concebida como organismo supra-planificador. Cada región contará, a su vez, con una Oficina Regional de Desarrollo.

Se estructuran también en las distintas Secretarías de Estado, las pertinentes oficinas Sectoriales de Desarrollo, que responden a los aspectos sectoriales de actividad en la promoción del desarrollo.

La misma ley hace referencia al Consejo Federal de Inversiones, integrándolo al Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, otorgando a la Secretaría del CONADE las atribuciones de los órganos superiores del CPI. Recordemos que, de acuerdo con la ley de su creación, se asigna al SFI la función de organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización.

La ley de creación del CPI aclara sus funciones: I) asesoramiento a sus miembros (que son la Nación y los Estados Provinciales) en cuanto a: a) empleo racional de los recursos regionales con sentido federalista, propiciando la descentralización económica y demográfica mediante la creación e impulsión de fuentes locales de riqueza; b) fijación de prioridades para las inversiones y determinación de su localización; c) orientación general de la política crediticia, financiera y fiscal; d) fijación de los criterios para la radiación de capitales extranjeros; e) importación de bienes productivos de capital en relación al desarrollo nacional; II) realizar estudios necesarios a fin de lograr la coordinación de todas las inversiones, elabo-

rando asimismo programas regionales encaminados a orientar las inversiones en el país con un sentido de integración económica; III) efectuar los estudios técnico-económicos necesarios para que una provincia pueda fundamentar proposiciones al Gobierno Nacional, que le encomienden al Consejo uno o varios miembros. IV) vincularse con organismos nacionales o internacionales que tengan objetivos similares o conexos. VII) difundir las posibilidades de inversión que el país presenta.

Pues bien, vemos que mientras el CONADE es el organismo de la programación a nivel general, de la fijación de las grandes metas del Desarrollo Económico Nacional, o sea el formulador del Plan Nacional de Desarrollo, el OFI es el formulador nato de los Planes Regionales de Desarrollo, y el selector de las prioridades en cuanto a las posibilidades concretas de inversión.

Una debida adecuación en cuanto a sus fines, aunque muy ligada a sus funciones actuales, colocaría a estos organismos en condiciones de convertirse en los entes asignadores de los recursos del Fondo Nacional de Ahorro Privado, sectorizando y regionalizando objetivos de desarrollo, promoviendo así la formación de las empresas encargadas de llevarlos adelante, con la disposición de sumas predeterminadas de capital, provenientes del Fondo Nacional de Ahorro Privado.

VI. 2.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (3). Walter Beveraggi Allende: Consumo e inversión como propulsores del desarrollo económico. Pág. 49-55.

VI. 3. La mecánica receptiva.

Nos encontramos en cuanto a este problema, con tres aspectos claramente diferenciados: en primer lugar la determinación del monto que cada contribuyente debe proveer al Fondo Nacional de Ahorro Privado.

En segundo lugar, en cuanto a la institución o ente que será depositaria de tales fondos hasta tanto los mismos no sean liberados como inversiones en sociedades de interés para el desarrollo.

Y en tercer lugar, el aspecto de la fiscalización del cumplimiento por parte de los contribuyentes de esta obligación.

Con respecto a la determinación del monto a ingresar por cada contribuyente, el mismo podría surgir dentro del mecanismo de liquidación del Impuesto a los Réditos. El mismo formulario 120, o 126, que ahora se utiliza, podría contener una sección o rubro donde se determine el importe a contribuir para el Fondo Nacional de Ahorro Privado, ello en función de la determinación previa del impuesto a los réditos que debe oblar el contribuyente, de manera similar al procedimiento utilizado en estos momentos para la liquidación del impuesto de Emergencia.

Una forma sencilla sería la de considerar un porcentaje del impuesto a los Réditos como monto a abonar en concepto de contribución al Fondo.

En lo que se refiere a la entidad recaudadora y detentadora momentánea de los fondos, dentro del esquema planteado hasta ahora, el or-

organismo adecuado sería el Consejo Nacional de Desarrollo, en estrecho contacto con el Consejo Federal de Inversiones.

Al ser estos organismos los asignadores de recursos y coordinadores de las inversiones, nada más lógico que los mismos sean depositados provisoriamente a la orden por ejemplo del Consejo Nacional de Desarrollo, como ítem totalmente separado de sus actuales recursos.

Luego, a medida que vayan surgiendo los proyectos concretos y se determinen asimismo las necesidades de capital de los mismos, y, previamente constituidas las empresas respectivas, se efectuarían los libramientos necesarios para dotarlos de ese capital. Con respecto a la fiscalización del cumplimiento de la obligación de aporte al Fondo Nacional de Ahorro Privado por parte de los contribuyentes, y dado el carácter accesorio a la determinación del impuesto a los Réditos que tiene el mismo, es obvio que las tareas de fiscalización de la mecánica receptiva corra a cargo de la Dirección General Impositiva.

Así como en la actualidad la recaudación se efectúa mediante el depósito a la orden de la Dirección General Impositiva en boletas confeccionadas a ese fin, el mismo procedimiento se seguiría para con el pago de las contribuciones al Sistema.

La mecánica receptiva ofrecería pues, pocos problemas prácticos y su instrumentación sería relativamente simple.

VI. 4. La mecánica inversora.

Resulta obvio que este es el aspecto más complejo y lleno de implicancias que presenta el plan propugnado por el Dr. Beveraggi Allende.

Cómo estructurar, una vez resuelta la captación y concentración de un gran volumen de ahorro privado, su vuelco al desarrollo?

Se trata de todo un conjunto de mecanismos legales que debe armarse, coordinarse y en muchos casos superponerse a otras alternativas, y todo ello sin trabas de comprensión ni de eficiencia.

Deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos: a) determinación de prioridades; b) agrupación de actividades en sectores de actividad económica; c) determinación de las magnitudes de inversión que demanda cada proyecto en particular; d) constitución de las empresas conducentes; e) suscripción de acciones de cada empresa; f) organización y administración de cada empresa; g) participación del Estado en la constitución, funcionamiento y fiscalización de las empresas; h) mecanismo del canje de certificados por acciones; i) posible reconversión a dinero efectivo de las acciones; j) libramiento de fondos para la utilización del capital asignado.

a) determinación de prioridades: competiría al Consejo Federal de Inversiones, a través de una selección de objetivos a extraerse de la formulación de sus Planes Regionales de Desarrollo, desde luego encuadrados en el Plan Nacional de Desarrollo. Con respecto a este

punto, no debemos olvidar que el sistema busca ante todo defender la iniciativa privada y respetarla; dado que esta lleva implícito el propósito del lucro, aquellos proyectos que entren dentro del orden de prioridades serán aquellos que representen la prestación de algún servicio y la realización de obras cuyo funcionamiento posterior haga posible alguna forma de ingreso y un determinado nivel de rentabilidad de explotación. El caso típico sería el de obras de comunicaciones vinculadas al derecho de peaje, el que aseguraría un ritmo de ingresos que diera lugar a su amortización y a la obtención de ciertos beneficios.

b) agrupación de prioridades en sectores de actividad económica: Esto vale no solo con respecto a los diversos tipos de explotación sino también con respecto a las diversas regiones. El organismo encargado de determinar las prioridades, las debe considerar dentro de un programa de desarrollo equilibrado, tanto en lo que se refiere a la promoción sectorial como en cuanto a la promoción regional, dando más oportunidades, en este último aspecto, a aquellas zonas de la Nación que se caractericen por su mayor atraso económico-social.

c) determinación de las magnitudes de inversión que demanda cada proyecto en particular: se tratará de dar un sentido práctico al agrupamiento de prioridades antes citado, en tanto en cuanto cada prioridad pueda ser analizada respecto a su concreción y explotación, de tal manera que permita su asignación como objeto de actividad de una futura empresa, determinándose asimismo el capital que esa empresa necesitará para explotar su objeto, y los plazos en que el mismo deberá ser integrado por el organismo receptor del Fondo Nacional de Ahorro Privado. A esta altura del proceso, debiera entrar a jugar importante rol el factor publicidad de conclusiones, como manera de crear el

"clima de opinión pública" que lo sustente.

d) constitución de las empresas conducentes: una forma de determinar la mecánica de constitución, sería que el CFI participara de la actividad promotora y constituyente de la sociedad a través de su oficina regional correspondiente, y en estrecho contacto con los entes gremiales que agrupen a los sectores empresarios vinculados con el área de actividad en que se ha de desenvolver la empresa.

e) suscripción de acciones de cada empresa: teniendo en cuenta las magnitudes que se moverán en torno a este sistema, y el alto grado de interés público que involucrará su funcionamiento, compete a la Bolsa ser el ineludible intermediario en el proceso de suscripción de acciones. Una adecuada legislación reguladora orientada a esta finalidad, daría a nuestro Mercado de Valores la participación que hoy no asume en nuestro desarrollo nacional. Una vez promovida por el CFI la constitución de una sociedad, la misma lanzaría sus programas de suscripción de acciones a través de la Bolsa. Los mecanismos ya existentes en la misma con respecto a la licitación de acciones, serían adecuados para este tipo de sociedades, solucionándose así incluso el problema de las adjudicaciones en el caso de que algun proyecto contara con mayor s ofertas de certificados en relación a la cantidad demandada, ya que recordemos que los tenedores de certificados tendrían plena libertad de acción para suscribir acciones de aquellas empresas en que les interese participar.

f) organización y administración de cada empresa: lo razonable sería que el nombramiento de autoridades se efectuase una vez cubierta la adjudicación de su emisión a través del voto de los flamantes accionistas, en lo que podría llamarse "Asamblea Constitutiva" o de-

signadora de autoridades, donde las personas o entidades que han suscripto el capital de la empresa a organizarse contarían con un voto proporcional a sus suscripciones, para designar con tal voto a las autoridades; ello con las limitaciones que dentro de lo posible eviten predomios interesados.

g) participación del Estado: El CONADE debiera nombrar a profesionales en Ciencias Económicas que, de acuerdo a una desinsaculación similar a la de determinación de Peritos Judiciales, serían asignados al Directorio de las empresas que se constituyan, en función de un curriculum de experiencia profesional anterior en el ramo de que se trate. El representante del Estado debiera participar con un voto decisivo en las deliberaciones del Directorio de este tipo de sociedades. La Sindicatura de estas sociedades debiera funcionar a través del nombramiento de Síndicos por parte de los Consejos Profesionales de las diversas zonas en que se vaya a desenvolver cada empresa, también en base a un curriculum de experiencia profesional en el ramo de que se trate. La remuneración del Síndico Estatal y del Director Estatal, sería fijada por ley.

h) mecanismo del canje de certificados por acciones: se haría a través de los procedimientos bursátiles, de la misma manera en que actualmente un inversor recurre al Comisionista de Bolsa para efectuar la integración de una suscripción común. El CFI emite el paquete accionario, y al través de la Bolsa lo cambia por certificados.

i) posible reconversión a dinero en efectivo de las acciones: la misma debiera ser posible, para dar al sistema la sensación de "apertura" indispensable para su éxito, por supuesto a través de un plazo lo suficientemente extenso; transcurrido el mismo, el inversor debe-

ría tener derecho: 1, a vender privadamente el papel, a través de una posible cotización del mismo en la Bolsa; 2, a canjearlo por otras acciones; 3, a beneficiarse de un rescate decidido por la propia empresa si su evolución lo permite; 4, a percibir dividendos normales, pagaderos ya sea en efectivo o en nuevas acciones negociables igualmente.

j) libramiento de fondos para la utilización del capital asignado: este aspecto sería relativamente simple. Una vez lanzada una sociedad a la Bolsa, completada sus suscripciones de acciones y designados sus órganos directivos, la sociedad entregará sus acciones a cambio de los respectivos certificados; estos certificados, se presentan al CONADE, el que contra los mismos efectúa los correspondientes libramientos de fondos que dotarían así de capital a la sociedad. Vale decir, que una vez constituida la sociedad, la disposición de los certificados equivale a disponer de los fondos de moneda corriente con qué iniciar las operaciones.

VI. 5. Ensayo de un texto legal ordenador del Sistema.

Art. 1º.- Créase con caracter de obligatorio, un sistema de integración de Certificados de Ahorro Nacional con destino a un Fondo de Ahorro Privado Nacional.

Art. 2º.- Considérase contribuyentes al Fondo Nacional de Ahorro Privado, a todas las personas físicas y jurídicas que, de acuerdo con las leyes y reglamentaciones vigentes sean consideradas sujetos del impuesto a los Réditos.

Art. 3º.- Los contribuyentes al Fondo Nacional de Ahorro Privado, deberán integrar certificados de Ahorro Nacional en una proporción equivalente al $\frac{1}{2}$ del monto que les corresponda oblar¹anualmente en concepto de Impuesto a los Réditos.

Art. 4º.- Los Certificados de Ahorro Nacional serán considerados en todo momento de propiedad absoluta y definitiva de quienes los integren, formando parte de su patrimonio tanto a ulteriores fines ¹apositivos como sucesorios.

Art. 5º.- Designase como ente recaudador del Fondo Nacional de Ahorro Privado al Consejo Nacional de Desarrollo, a cuya orden deberán los contribuyentes depositar la integración de los Certificados que correspondan.

Art. 6º.- Delégase en la Dirección General Impositiva las funciones de fiscalización de la contribución creada por esta ley.

Art. 7º.- El Fondo Nacional de Ahorro Privado formado por las contribuciones de esta ley, será canalizado íntegramente al cumplimiento de los fines del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción del Desarrollo, a través de su aplicación a la financiación de proyectos particulares de desarrollo que se encuadren en el Plan Nacional de

Desarrollo y en los Planes Regionales de Desarrollo que presentarán anualmente al efecto el CONADE y el CFI respectivamente.

Art. 8º.- Designase al Consejo Federal de Inversiones como ente encargado de fijar las prioridades con respecto a la implementación de aquellos proyectos específicos de desarrollo que deban ser financiados con recursos provenientes del Fondo Nacional de Ahorro Privado.

Art. 9º.- Será misión del CFI seleccionar de entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y con un criterio de equilibrio regional y sectorial, aquellos proyectos de desarrollo regional factibles de ser aislados como objeto delimitado de actividad de una unidad empresaria determinada, con capital asignado.

Art. 10.- Cada proyecto seleccionado, concertado en objeto social de una unidad empresaria, debe contar con una magnitud cierta de capital asignado para su ulterior ejecución, desglosada en plazos de necesidad.

Art. 11.- Cada unidad empresaria, con objeto y capital asignados por el CFI, deberá convertirse en "Sociedad Anónima de Ahorro Nacional" a través de la emisión de acciones que serán integradas libremente por los particulares y entidades poseedores de Certificados de Ahorro Nacional, mediante el canje de acciones por certificados.

Art. 12.- Las Sociedades Anónimas de Ahorro Nacional se registrarán por las disposiciones previstas en el Código de Comercio para las Sociedades Anónimas, con las excepciones previstas por esta ley y su reglamentación.

Art. 13.- El CFI dará amplia publicidad a los objetos sociales y capital asignado a proyectos determinados de desarrollo, y que corresponderán a futuras Sociedades Anónimas de Ahorro Nacional.

Art. 14.- Una vez publicitado un objeto de desarrollo y declarado en estado de ejecución, el CFI lanzará a licitación pública, a través de los Mercados de Valores, la emisión de las acciones correspondientes a la Sociedad Anónima de Ahorro Nacional que habrá de explotar tal objeto.

Art. 15°.- Los contribuyentes que posean Certificados de Ahorro Nacional concurrirán libremente con ellos a las licitaciones de acciones, eligiendo para su suscripción, las que correspondan a objetos de desarrollo de su preferencia, todo ello dentro de un plazo máximo de espera para la utilización del Certificado de Ahorro Nacional.

Art. 16.- Una vez cubierta por una Sociedad Anónima de Ahorro Nacional la suscripción de sus acciones, procederá a canjear las mismas a sus accionistas por los correspondientes certificados de Ahorro Nacional, a través del CFI.

Art. 17.- Cumplido el requisito precedente, el CFI procederá a convocar a los accionistas a la celebración de la Asamblea Constituyente, que se regirá por los Estatutos Sociales, particularmente en cuanto al objeto de explotación, dentro de un Modelo Estatutario Tipo, designarán la integración de los entes Directivo y Fiscalizador, y dispondrá la ejecución de los trámites de estilo para obtener la autorización de la Inspección General de Justicia, y su inscripción en el Registro Público de Comercio.

Art. 18.- El Directorio de las Sociedades Anónimas de Ahorro Nacional estará compuesto por cuatro Directores Titulares y cuatro Directores Suplentes. Un titular y un suplente designados por el CONADE con voto decisivo en caso de empate en las decisiones, y tres titulares y tres suplentes designados de entre los accionistas por ma-

yoría condicionada de votos presentes en la Asamblea Constitutiva.

Art. 19.- La fiscalización se ejercerá a través de un Síndico Titular y un Síndico Suplente, los que serán desinsaculados, según currículum de actividad, por Consejo Profesional en Ciencias Económicas correspondiente a la localidad en que la sociedad desarrolle su actividad, considerándose la función como un Cargo Público, con obligaciones estrictamente detalladas; los Síndicos durarán un año en sus funciones.

Art. 20.- Una vez constituida definitivamente una Sociedad Anónima de Ahorro Nacional, la misma obtendrá los fondos necesarios para la integración de su capital, a través de los libramientos que efectuará el CONADE, con cargo al Fondo Nacional de Ahorro Privado, todo ello contra la presentación e inutilización de los Certificados que se aplicaron a la suscripción de las acciones.

Art. 21.0 Transcurridos tres años desde la constitución definitiva de la Sociedad de Ahorro Nacional la misma procederá a hacer cotizar sus acciones en los Mercados de Valores, y dispondrá de libertad para pagar dividendos, en acciones o efectivo, previa aprobación de su procedencia económico-financiera por el CFI.