

EL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO DE POSTGUERRA ACERCA DEL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO

Por FUAT M. ANDIC* y SUPHAN ANDIC

DESPUÉS de la Segunda Guerra Mundial un grupo de economistas latinoamericanos, la mayor parte de ellos dirigentes de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina, ha llegado a admitir que los problemas de las economías de esos países, problemas que se manifiestan en la forma de una inflación crónica, puede que no se resuelvan con los así llamados, métodos ortodoxos de política monetaria. Las misiones del Fondo Monetario Internacional a esos países, las cuales, fundamentalmente, han abogado por medidas indiscriminadas de restricción financiera y ajustes en las tasas de intercambio, con el fin de incrementar las exportaciones y detener las importaciones, así como reducir el déficit de la balanza de pagos, han fracasado, al menos en la opinión de este grupo de economistas. Estos han llegado a ser conocidos como los "estructuralistas", así como los que favorecen las medidas del tipo FMI son conocidos como los "monetaristas". La teoría de la inflación de aquellos, que ahora lleva el nombre de cepalismo¹ o estructuralismo, plantea que la inflación no es un fenómeno aislado, sino que es manifestación de un desajuste estructural en la economía como un todo, y cuya corrección requiere un enfoque global que abarque en conjunto la transformación de la economía y de la estructura social.

El presente trabajo centra su atención en los rasgos más sobresalientes de la teoría estructuralista de la inflación, y en aquellas me-

* Director del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico.

didadas que están directamente relacionadas con el campo fiscal en cuanto promotoras del desarrollo económico. El concepto de desarrollo económico es crucial porque, como se verá posteriormente, el argumento estriba en que el desajuste estructural y el malestar de la inflación pueden ser corregidos, solamente, si se les trata como una parte integral de la política de desarrollo.

Puesto que la visión estructuralista puede ser entendida mejor dentro de esta controversia, la primera sección de este trabajo describe el quid del debate entre estructuralistas y monetaristas. La segunda sección examina las recomendaciones pertinentes al campo fiscal que los estructuralistas presentan como soluciones para el desarrollo económico. La última sección se refiere al impacto de los estructuralistas. Parece ser que la escuela estructuralista ha tenido implicaciones más importantes en el nivel internacional que en la esfera nacional, tales como la defensa del mercado común latinoamericano y la presión sobre el programa de Alianza para el Progreso en cuanto a la reforma impositiva y la redistribución del ingreso.

La controversia monetaristas-estructuralistas

El objeto de la controversia es la inflación crónica que América Latina ha sufrido desde los años de la Gran Depresión, y en esencia consiste en la exploración de sus causas, y por ende, en los remedios para activar el crecimiento económico.

Los años veinte fueron para la América Latina un período de extraordinaria expansión de las exportaciones y de relativa estabilidad de los precios. Las exportaciones eran suficientes para pagar los servicios procedentes del exterior, los cuales no constituían una cantidad significativa. La llegada de la Gran Depresión significó un violento descenso en los precios de los bienes de exportación, reducciones en los ingresos por exportación, la casi interrupción del financiamiento exterior, y la necesidad de substituir importaciones mediante el desarrollo de la producción para el mercado doméstico. Dada la escasez de ahorro interno y el cese del financiamiento externo, la promoción de la actividad económica doméstica solamente pudo llevarse a cabo por medio de expansiones crediticias inflacionarias y aumentos de la oferta monetaria. La Segunda Guerra Mundial trajo alguna mejora en las relaciones de comercio exterior, pero aquella fue, en gran medida, insuficiente para compensar la pérdida de ingreso y satisfacer las demandas de los sectores públicos y privados; de aquí que la presión inflacionaria continuase después de aquella fecha.

Frente a esta situación surgió el debate con respecto a la naturaleza

de la inflación, así como las medidas para combatirla, sin que se sacrificase el crecimiento económico.

Los "monetaristas" consideran la inflación como un fenómeno puramente monetario, causado exclusivamente por el desorden financiero y la falta de restricción monetaria. De aquí que para eliminar los obstáculos para el crecimiento económico, ellos favorecen los programas de estabilización monetaria del tipo F.M.I., así como restricciones del crédito y devaluaciones de la tasa de intercambio. A través de tales medidas se eliminarán los desbalances, se conseguirá la estabilidad de precios, se atraerán cantidades substanciales de inversión extranjera, y se avivará el crecimiento económico, activando el latente dinamismo del sector privado. No se le concede importancia alguna a la política fiscal —por ejemplo, subida de los impuestos— como instrumento de estabilización.

De acuerdo a los "monetaristas" la causa del persistente desequilibrio externo depende de una reprimida, sino potencialmente peligrosa, inflación. Para todos los propósitos de la política económica, el desequilibrio externo es identificado con inflación. Fundamentando todas estas explicaciones se encuentra la teoría neo-clásica del equilibrio general y sus implicaciones. De acuerdo a ella, el sistema económico tiende hacia una óptima utilización de los recursos. Este óptimo es compatible con una tasa de intercambio específica, la cual iguala la productividad marginal de los factores en el sector exportador, a la de los factores en el sector doméstico que producen realmente para el mercado interno, así como potencialmente capaces para sustituir importaciones. Por ello, el equilibrio en la balanza de pagos es parte del equilibrio total en la economía. Cualquier desviación de esa tasa de intercambio, la cual produce el equilibrio en el sector externo, redistribuiría los factores entre los sectores económicos de una manera no óptima y por tanto causaría una pérdida de ingreso real. No existe diferencia entre considerar el equilibrio externo durante un período o el circunscribirlo a un año, ya que las fluctuaciones cíclicas son vistas como autocompensadoras.

Un deterioro en los términos de comercio, vía la reducción de los precios de exportación, causaría una contracción del ingreso agregado el cual, dada la propensión a importar, reduciría también las importaciones, restaurando de esta manera el balance externo, a menos que hubiese factores autónomos tales como subsidios a la exportación, financiados mediante la creación de dinero, los cuales mantendrían el ingreso monetario elevado. De este modo, el desequilibrio externo no se elimina y se arguye que es esta inflación la que crea el desequilibrio externo. Si, de otro lado, las importaciones son mayores que

las exportaciones por razones no relacionadas con el sector exportador, el exceso de importaciones son pagados o con reservas de divisas o con medios de pago los cuales no originan remuneración en factor circulante. Esto también es inflacionario y el déficit en la balanza de pagos no se elimina.

Si los factores autónomos operan permanentemente, el equilibrio externo sólo puede ser conseguido por la devaluación de la moneda. Con una tasa de intercambio fija, los precios relativos de las importaciones declinarían y las exportaciones perderían competitividad, debido al incremento de la demanda por importaciones exigiría medidas fiscales, tales como una combinación de medidas impositivas y de gastos, sin embargo, la pérdida de competitividad de las exportaciones requerirían un ajuste de la moneda externamente sobrevaluada. Estas medidas para combatir la inflación y restaurar el equilibrio externo se limitan por tanto, a los instrumentos monetarios de devaluación y deflación —más al primero que el segundo—, dada la deficiencia de los mercados monetarios en la América Latina.

La crítica de los "estructuralistas" consiste en que, ni la devaluación, ni la deflación son realmente adecuadas para combatir la inflación. La inflación sólo puede ser manejada dentro de un programa integral de desarrollo el cual pretenderá cambiar estructura económica.

Antes que nada, bajo las condiciones de subdesarrollo con una exportación altamente concentrada en un producto, e inelasticidades en la oferta doméstica y en la demanda externa, no puede esperarse que las exportaciones tradicionales se expandan lo suficiente, como para resolver las crisis de balanza de pagos. Además, las subidas de los precios de importación, que siguen a la devaluación, están destinados a reflejarse en los costos y precios domésticos, lo cual elimina las ventajas esperadas de la devaluación.

En segundo lugar, si suponemos que el exceso de importaciones consiste solamente en bienes de capital, esto es una indicación de sobre-inversión, o de brecha en el ahorro doméstico, y una devaluación no puede corregir esta brecha, a menos que, produzca una tan radical redistribución del ingreso en favor de los grupos de altos ingresos con altas propensiones a ahorrar, que el ahorro se iguale a la inversión. Esta situación, si es posible, lo sería sólo temporalmente, ya que antes o después los asalariados recuperarían su posición previa, y de nuevo otra vez se requeriría, una devaluación si es que queremos eliminar la brecha de los ahorros. En el caso más real, la oferta de importaciones consistiría de bienes de consumo y de inversión. Si las exportaciones no se expanden con las expansiones en inversión, el incremento en producto que estas últimas conllevan producirán

una elevación en las importaciones aún mayor. La devaluación de- tendría las importaciones, así como también la formación de capital trayendo una reducción en la tasa de crecimiento. Se produce una incompatibilidad básica entre el objetivo de obtener un sector externo balanceado por medios monetarios y una política de desarrollo dirigida a obtener una específica tasa de crecimiento.

Los estructuralistas no niegan la existencia de aberraciones monetarias, pero de acuerdo a ellos, la inflación es causada por un desequilibrio estructural, el cual no puede ser eliminado con instrumentos monetarios únicamente. Tales instrumentos pueden lograr la estabilidad sólo a costa del crecimiento económico; la esencia del problema no es conseguir ambas metas individualmente sino hacerlas compatibles entre sí.

Los estructuralistas arguyen que la estabilidad de precios sólo puede conseguirse mediante el desarrollo económico —por ejemplo, a través de constantes cambios en la forma de producción, en la estructura social y económica, y en los patrones de distribución de ingreso— dado que las fuerzas básicas de la inflación son de naturaleza estructural.

Básicamente esas fuerzas estructurales pueden ser agrupadas en dos categorías: inelasticidades de la oferta y demanda por productos agrícolas y por los bienes tradicionalmente exportados; y las rigideces en el sector público, las cuales están estrechamente relacionadas con esas inelasticidades.

La alta tasa de crecimiento de población desde los años cuarenta, el crecimiento del potencial económico, y la rápida urbanización han traído un incremento en la demanda por productos agrícolas de parte de los trabajadores industriales. Pero la estructura orgánica del sistema latifundista de tenencia de la tierra no ha tenido la flexibilidad para ponerse al paso de una tasa rápida de modernización, para incrementar el rendimiento por hombre y acre, así que el producto de la agricultura no respondió con suficiente elasticidad a los mayores precios agrícolas causados por el incremento en demanda. El incremento en los precios agrícolas trajo aparejado un mayor nivel general de los precios, ya que no hubo de otra parte una caída compensatoria de precios debido al crecimiento general de potencial económico. El costo de vida subió y hubo inmediatamente una presión para elevar los salarios, lo cual puso en movimiento un espiral inflacionario, precio de alimentos-salarios. En otras palabras, la inflación de demanda en la agricultura pasó a ser inflación de costo para el resto de la economía. En adición, la distribución altamente desigual del ingreso puso en funcionamiento restricciones políticas

las cuales trajeron el control de precios de los alimentos, lo cual a su vez borró cualquier estímulo, vía precio, para que se expandiese el producto de la agricultura, y llevaron a subsidiar la importación de alimentos lo cual tenía un efecto negativo sobre la balanza de pagos.

La segunda fuente de inelasticidad está ligada al sector exportador con una alta concentración en una o pocas, mercancías y bajas elasticidad, precio e ingreso de la demanda externa para esas mercancías. Los ingresos de exportación no se mantienen a la par del crecimiento del resto de la economía, debido al deterioro en los términos de comercio lo cual es causado por el continuo descenso en el mundo, de los precios de los bienes exportados, y también a la baja elasticidad de la oferta. El incremento en el ingreso real de la economía conduce a una expansión de los bienes de importación los cuales tienen una elasticidad ingreso muy alta. Dado el fracaso de los ingresos procedentes de las exportaciones para crecer a la misma tasa, la expansión de las importaciones trae las dificultades crónicas de balanza de pagos y la elevación de los precios de importación. En la medida en que las importaciones proveen bienes de consumo y de capital, junto con materias primas para la producción, el incremento de precios en el sector importador se añade al espiral precios-salarios. De acuerdo a los estructuralistas, por tanto, el mantenimiento de la estabilidad de precios bajo tales circunstancias requeriría que la economía creciese a una más baja tasa de crecimiento que las exportaciones, o se estancase, e incluso declinase según fuese el caso. Si los ingresos por exportación fluctúan debido a la fluctuación de los precios mundiales, surgirá un similar desequilibrio externo, el cual se reflejará en una inestabilidad interna.² Al mismo tiempo que caen las exportaciones, las importaciones no pueden ser mantenidas y tampoco el nivel del ingreso. El desequilibrio externo es así transformado en un desequilibrio interno. El primero sólo puede ser eliminado a expensas de una reducción de la tasa anual de crecimiento de la producción.

Un tercer factor estructural que obstruye el crecimiento económico y trae presiones inflacionarias al combatir las rigideces que surgen del sector externo, es la insuficiencia del ahorro doméstico, lo cual se explica por la altamente desigual distribución del ingreso que está acompañada por una desproporcionada propensión a consumir en los altos niveles de ingreso en América Latina. Consecuer

² A. McBean en su "Export Instability and Economic Development (Cambridge, 1966) argumenta que no hay una sistemática y definitiva relación entre inestabilidad del sector exportador y crecimiento en los países en desarrollo. Para una posición contraria y una fuerte crítica de la metodología de McBean véase S. Schiavo-Campo "Export Instability and Economic Development" (Disertación doctoral, Columbia University, 1969).

temente y, en especial cuando las exportaciones declinan, intentar mantener los niveles de inversión es tener que confiar sobre medidas inflacionarias de expansión crediticia. Pero la inflación, a su vez, es regresiva con respecto a la distribución de ingreso, empeorando la posición relativa de las grandes masas. Esto, por tanto, engendra las fuerzas que aportan su perpetuación.

Finalmente, un cuarto factor estructural, relacionado con los tres previos, es el déficit financiero del presupuesto. Este surge de las crecientes demandas sobre el sector público, procedentes de las crecientes áreas urbanas, y de las exigencias para que se extiendan las inversiones de infraestructura, frente a unos ingresos gubernamentales inestables. Los ingresos fluctuantes se originan en el inestable sector externo y en la inflexibilidad del sistema impositivo, que está diseñado con base en esos defectos estructurales, o descansa sobre anticuados sistemas de imposición indirecta, de ineficiente imposición sobre el ingreso, y en evasión y evitación contributiva.

En resumen, de acuerdo a los estructuralistas hay una combinación de inflación de demanda e inflación de costos, lo cual sólo puede explicarse como expresión de desajustes económicos y sociales causados por discordancias en la estructura económica. Una política anti-inflacionaria no puede ser autónoma, buscando soluciones a los síntomas, sino que necesita formar parte integral de una política de desarrollo.

El sector público y la teoría estructuralista

Nunca han presentado los estructuralistas una detallada relación sistemática de las medidas que ellos proponen. En esta sección se hará un intento de reunir las distintas medidas que proponen para alcanzar sus objetivos con el fin de conseguir una versión resumida del papel del sector público en cuanto ayuda para obtener los cambios estructurales más importantes para el desarrollo económico.

La meta general de la política de desarrollo es asegurar un crecimiento económico con estabilidad. Dentro del cuadro de referencia estructuralista, los puntos básicos en que se fundamenta tal política son: "el sector externo, las brechas ahorro-inversión y el estado de la distribución del ingreso.

a) El sector externo: la brecha de cambio exterior

El propósito de las medidas políticas en el sector externo es reducir, si no eliminar, el déficit en la balanza de pagos y sus fluctuaciones. Esto, en general, quiere decir, compensar la insuficiencia de la

demanda interna, por ejemplo, el déficit de las exportaciones sobre importaciones. Los estructuralistas se oponen a la política de déficit financiero como solución para la insuficiencia de la demanda, ya que entienden que tal financiamiento sólo traería mayores incrementos en las importaciones y no acarrearía una eliminación del desequilibrio externo. Los dos mayores cambios estructurales que se proponen son: llevar a cabo una profunda y bien dirigida política de sustitución de importaciones para desviar el exceso de demanda por importaciones hacia demanda interna; promover y desarrollar productos para la exportación, distintos a los tradicionales, para incrementar la capacidad importadora de la economía. Los estructuralistas saben bien los peligros en cuanto costos, de la sustitución de importaciones, por esto dan importancia a una política de desarrollo simétrica en cuanto a la sustitución de importaciones protegiendo las actividades de sustitución que valga la pena, así como fomentando las exportaciones. La implicación de estas medidas es la protección aduanera para proveer competitividad a los sustitutos de las importaciones, y subsidiar y otorgar incentivos fiscales a las nuevas actividades industriales orientadas a la exportación, con lo cual una mayor cantidad de bienes industriales podrán ser obtenidos por medio del comercio que las conseguidas por la sustitución de importaciones. Este aspecto está tomando más importancia en recientes escritos de los estructuralistas, quienes preferirían ver una política de sustitución de importaciones de más cortos alcances, pero con oportunidades de mayor crecimiento económico. Los incentivos dados a las nuevas industrias exportadoras podrían muy bien discriminar en contra de las exportaciones tradicionales, especialmente, si el país es un gran suplidor de las exportaciones mundiales del producto concernido. De hecho, lo que se propone es que los impuestos a la exportación sean deliberadamente levantados sobre tales exportaciones con el fin de ponerles freno.

Otras medidas para reducir el exceso de demanda por importaciones serían impuestos a la importación combinado con impuestos internos, dependiendo de la situación específica. En el caso de un exceso de demanda por importación de productos consistentes en bienes de consumo para los relativamente ricos, se propone que el impuesto a la importación sea exigido sobre tales mercancías, con la precaución de que si no hubiese capacidad ociosa en la economía, los impuestos a la importación deberán combinarse con impuestos internos al consumo, para contener la demanda. Entonces el incremento producido en la recaudación permitiría que las inversiones financiadas previamente por medios inflacionarios lo fuesen por los im-

puestos. Sin embargo, se comprende que si el exceso de importaciones consiste de bienes para los asalariados y para los no asalariados entonces la imposición de tarifas sólo traería una agravación del espiral salarios-costos. En este caso extremo se requiere la asistencia financiera internacional, que junto con los ahorros provistos por la imposición, serían usados para mantener el nivel de inversión, previamente financiado por medios inflacionarios. Otra vez una voz de cautela en cuanto toca a la dificultad de incrementar los esfuerzos de ahorro interno mediante impuestos, en los momentos de debilidad de la demanda interna causada por la reducción en las exportaciones, y en cuanto a la cantidad de ayuda internacional, la cual ha de ser proporcionada a la tasa de crecimiento de la economía y a su esfuerzo de ahorro, y no con el déficit de comercio existente en el momento.

Esas medidas no excluyen la posibilidad de aplicación de medidas anti-cíclicas suplementarias, para ayudar a corregir el déficit, unidas a los esenciales cambios estructurales necesarios para el crecimiento económico sostenido en un estado de estabilidad monetaria. Una de tales medidas clama por una tarifa variable sobre las importaciones que habrá de ser impuesta o elevada cuando las exportaciones decrezcan, y reducida o eliminada cuando las exportaciones se eleven, para que así las importaciones puedan ser reducidas o aumentadas de acuerdo con aquéllas. Una segunda medida es un impuesto flexible para reducir las importaciones o el consumo doméstico de bienes con alta elasticidad ingreso en la fase ascendente. La ganancia procedente del impuesto debería ser usada para expandir la inversión y fortalecer la capacidad prestataria de las instituciones de desarrollo. En la fase descendente, el impuesto deberá ser reducido, y con ello los precios declinarán y estabilizarán la demanda efectiva. La esencia de tales medidas políticas será cortar el consumo de los grupos de altos ingresos, y expandir la inversión de capital, siempre tomando la precaución, claro está, de que la ganancia procedente del impuesto no sea usada para incrementar los gastos públicos corrientes lo cual sería equivalente a sustituir un tipo de consumo por otro.

b) *Redistribución del ingreso*

Los factores estructurales implícitos en una presión inflacionaria tienen unos impactos regresivos sobre la distribución del ingreso puesto que los incrementos en precios tienden a aparecer en aquellas mercancías que son grandemente consumidas por las grandes masas de la población. Concedido que hay un intento para corregir el efecto regresivo del alto costo de la sustitución de importaciones, como una causa estructural de la inflación, por medio de los incrementos

de sueldos y salarios; pero esto a lo más, mantiene el estado de la distribución del ingreso en lugar de una redistribución progresiva del mismo. En forma similar, el incremento en costos de los productos agrícolas domésticamente producidos, resultado de las inelasticidades de la oferta, enraizadas en el sistema de tenencia de la tierra, y la baja tasa de incremento de la productividad agrícola, empeoran la posición económica relativa de las clases de bajos ingresos. Finalmente, el deterioro en los términos de comercio y la subsecuente devaluación de la tasa de intercambio para evitar el descenso de las exportaciones, también crea condiciones propicias para una más desigual distribución del ingreso, ya que la devaluación, con toda probabilidad, hará mayores los ingresos procedentes de la tierra, debido a la fuerte demanda de productos alimenticios la cual no puede ser satisfecha por incrementos en la productividad, sino cultivando mayores áreas de tierra.

Los estructuralistas, sin embargo, proponen, de un lado, fuerte acción gubernamental para promover la introducción de técnicas avanzadas, pero mejor aún señalan un programa de reforma agraria para una redistribución directa de la tierra. De otro lado, abogan por la imposición como la medida por "excelencia" para una política de redistribución del ingreso y de la tierra. Específicamente:

i. Se propone un impuesto sobre la capacidad potencial de la tierra aplicado regresivamente, por ejemplo a mayor capacidad potencial del suelo más bajo el impuesto a ser pagado proveyéndose así un incentivo para incrementar la producción agrícola. El que esta medida sea efectiva en traer una redistribución del ingreso, depende del impacto de la baja de los precios agrícolas sobre los grupos de bajos ingresos sólo animan a la espiral inflacionaria. La finalidad grandes propietarios de la tierra.

ii. Los estructuralistas consideran el impuesto sobre el ingreso y su uso efectivo como el más potente instrumento de redistribución del ingreso. Los impuestos sobre los bienes consumidos por los grupos de bajos ingresos sólo animan a la espiral inflacionaria. La finalidad deberá ser cambiar el carácter regresivo del sistema compositivo el cual descansa pesadamente sobre los impuestos indirectos del tipo regresivo, expandiendo la base contributiva por medio de un efectivo sistema de imposición progresiva sobre el ingreso.

iii. Un tercer tipo de política redistributiva del ingreso defendida por los estructuralistas es el establecimiento de un extensivo y útil servicio social educativo y de salud para las clases de bajos ingresos, sacando el costo de tales servicios de impuestos a los grupos de altos ingresos. Los estructuralistas están conscientes de los peligros de tales

esquemas redistributivos; ya que es muy probable que los impuestos sobre beneficios puedan ser trasladados a los precios, acelerando así la espiral inflacionaria.

iv. Un cuarto punto que los estructuralistas consideran, es el papel del gobierno inflando los gastos públicos corrientes. Una política, inocentemente delineada, con la finalidad de redistribuir el ingreso puede salir por la culata en la forma de más altos costos, creando efectos regresivos sobre la condición de la distribución del ingreso.

c) *La brecha ahorro-inversión*

Es usual, aunque no concluyentemente, argumentar que una distribución desigual del ingreso favorecería altos niveles de ahorro ya que la propensión marginal a ahorrar de los relativamente más ricos, es significativamente más alta que la de las clases de bajos ingresos. Los estructuralistas tienen un punto de vista opuesto arguyendo que los patrones de consumo ostentatorio, prevaletentes en América Latina, muestran las altas propensiones a consumir de los grupos de más altos ingresos, e impiden lograr un alto coeficiente de ahorro. La inflación, cualquiera que sea su causa, coloca además obstáculos para elevar la propensión a ahorrar, ya que destruye los hábitos de ahorro, los cuales podrían desarrollarse, especialmente, en los grupos de ingresos medios.

El instrumento más significativo para cambiar el patrón de ahorro y combatir la expansión inflacionaria del crédito se encuentra en medidas de política contributiva, específicamente en una abarcadora reforma tributaria. Aunque se reconoce el impacto negativo de una incontrolada expansión de los gastos públicos improductivos, se le da la mayor importancia al cambio del sistema contributivo, especialmente con el intento de reformas radicales en la contribución sobre ingresos, la cual ha sido un insignificante contribuidor a los ingresos públicos, precisamente debido a esta escasez de miras, ineficiente administración y recaudación, y a las excusas legislativas. Puesto que las fluctuaciones de los ingresos por exportaciones y el deterioro de los términos de comercio reducen las entradas del sector público, y dado que las contribuciones indirectas cuentan pesadamente sobre los derechos de importación y consumo, la mayor parte sobre los grupos de ingresos bajos y medios, y por tanto promotores de presiones inflacionarias, se exigen reformas en la contribución directa, para reducir el consumo de los grupos de altos ingresos y ayudar a proporcionar ingresos adicionales al sector público. La meta del sector público, sin embargo, no es solamente elevar los ingresos públicos, sino ser capaz de producir los efectos deseados sobre el ahorro, con-

sumo e inversión de manera tal, que puedan ser mejor dirigidos al crecimiento económico. Algunas de las específicas medidas defendidas pueden ser resumidas, como sigue:

- i. abolir o reducir el impuesto sobre el ingreso que sea reinvertido;
- ii. impuesto progresivo al consumo;
- iii. desalentar cierto tipo de consumo mediante imposición selectiva;
- iv. usar la imposición como un instrumento para promover la inversión;
- v. reestructurar el sistema contributivo para reducir su incidencia sobre las clases de bajos ingresos;
- vi. asegurar que los gastos públicos corrientes improductivos serán cortados con el fin de evitar el debilitamiento del ahorro potencial.

Los estructuralistas están conscientes de que aun cuando los incentivos pueden ser eficientes en cuanto a elevar los ahorros potenciales, es posible que una adecuada tasa de desarrollo no pueda ser obtenida debido a que las inversiones requeridas sean mayores que los ahorros futuros. Ellos, por tanto, están a favor de la cooperación de los recursos internacionales, que se atraerían por medio de la reforma en el patrón de la producción y en la estructura de la economía. Indudablemente tal cooperación ha de estar acompañada por un incremento en el coeficiente de ahorro, puesto que de otro modo una alta tasa de formación de capital sobre los recursos propios no sería conseguida.

El sector público y la política estructuralista

Las dos implicaciones principales de la teoría estructuralista son, una, la necesidad de cambiar la estructura social, para lo cual se aboga por la redistribución de la tierra, y una reducción considerable en la desigualdad de la distribución del ingreso. Segundo, corolario para, e interrelacionado con el cambio en la estructura social, es el cambio en la estructura económica, la cual sólo puede conseguirse mediante la industrialización, sustitución de importaciones, y reducción de la importancia de las exportaciones tradicionales, e incremento de la preponderancia de los bienes manufacturados en las exportaciones totales. Si el equilibrio de la balanza de pagos ha de ser resta-

blecido sin cortar significativamente la tasa de crecimiento, o la capacidad de exportación ha de ser aumentada, o una verdadera sustitución de importaciones tiene que tener lugar, o ambas cosas. Pero esto último quiere decir el no acumular exceso de capacidad en actividades económicas ya establecidas, sino en la producción de sectores totalmente nuevos con productos totalmente nuevos, para una verdadera sustitución de importaciones. Esto requiere una apropiada orientación de las inversiones: no es suficiente con aumentar la tasa de formación de capital, sino que es indispensable orientar el capital acumulado hacia aquellas áreas que incrementarían las exportaciones, y por ende la capacidad importadora. Los monetaristas tienen completa razón al criticar a los estructuralistas, sosteniendo que debido a la inflación los recursos productivos están ya distribuidos para producir aquellos bienes que son defensa contra la inflación pero que pueden no ser los bienes que la economía desea o necesita en el largo plazo. Sin embargo las medidas propugnadas por los monetaristas son inadecuadas para eliminar las distorsiones estructurales. Puesto que el mecanismo de precios es un principio impreciso para guiar las inversiones: ni en inflación, ni en deflación nos aseguraría que las inversiones tendrán lugar en aquellos campos en lo que se incrementarían las exportaciones y la capacidad importadora o proveerían verdadera sustitución de importaciones, o nos conduciría a obtener una específica tasa de crecimiento.

A lo que los estructuralistas, por tanto, están apelando es a un comprensivo plan de acción para un desarrollo económico drástico. Aquellos que están familiarizados con la escena económica de Latinoamérica de inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial pueden observar la novedad y el radicalismo en este plan de acción sugerido. Obviamente tal plan de acción implica una substancial intervención activa del gobierno para implementar los amplios y —dentro de América Latina— radicales cambios. La laguna en los escritos de los estructuralistas estriba en que lo que ellos proponen como medidas específicas de acción gubernamental no va más allá de los cambios que su teoría de la inflación implica. Tienden a tratar con problemas individuales de una manera aislada, fallando a la hora de aplicar un concertado marco de medidas de referencia dentro del cual las acciones de política individual, para los problemas individuales, tengan su sitio.

Ellos recurrirán a un papel creciente de la intervención del gobierno para corregir la debilidad del mecanismo de precios, tanto en el interior como en el exterior; recurren a medidas correctivas, y políticas promotoras gubernamentales, en términos generales. Dentro del campo

fiscal se refieren mayormente al sistema impositivo —al que juzgan por su capacidad para producir ingresos— para cambiar la condición de la distribución del ingreso, y para promover el ahorro privado y la inversión; exigiendo que esas metas sean obtenidas por cambios en la estructura del sistema impositivo. No hay referencia específica a los gastos públicos, con excepción de una breve mención a sus efectos redistributivos, y en la esfera del comercio exterior, donde se aboga por subsidios para promover nuevas y deseables industrias. No hay referencia alguna al presupuesto como un todo, a su tamaño, o a su composición.

Hay que insistir en que la interpretación estructuralista es una omnicompreensiva; es una interpretación abarcadora y válida. Pero no provee una solución global, incluso en los escritos más recientes no hay referencia al papel del presupuesto como tal, para abarcar el sector público entero. Esto implica que hay una relación entre el tamaño de los gastos públicos y el nivel de ingreso, empleo, y públicos. La relación entre el tamaño, y composición de los gastos públicos, y el nivel de precios y la distribución del ingreso, está enunciada, pero no desarrollada. Esto quiere decir que el impacto de los cambios en el sistema impositivo como un todo se trata aisladamente, sin tomar en consideración la estructura de los gastos y sin tomar en cuenta que la creciente productividad del ingreso por impuestos también implica la especificación de los usos a que se van a destinar los ingresos públicos. De hecho, los dos lados del presupuesto son inseparables.

Es para sorprenderse el tremendo efecto que la escuela estructuralista ha tenido, especialmente desde que sentaron los ímpetus en CEPAL. Su influencia ha aportado significativos cambios en la filosofía del desarrollo de las Naciones Unidas, creando la "década del desarrollo" e instituyendo la UNCTAD. La última, específicamente, trata con los cambios estructurales referentes al comercio exterior en los países en desarrollo, procurando obtener de los países desarrollados un acuerdo de trato discriminatorio favorable para las exportaciones de manufacturas de las naciones en desarrollo. Esto está en completo acuerdo con la política estructuralista. No es de sorprenderse también que, entre otros factores, el estructuralismo haya influenciado la teoría y práctica de la integración económica entre los países en desarrollo, ya que el primer movimiento de integración entre países en desarrollo ha tenido lugar en el Hemisferio Occidental, y CEPAL ha asumido el papel central en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano. No es coincidencia que la filosofía de eliminación de

las distorsiones de precios por medio de cambios estructurales internos con su corolario de "substitución factible de importaciones", dado el pequeño tamaño de los mercados nacionales, haya conducido a la formación de bloques de integración con libre movimiento de mercancías entre los miembros y una bien concebida y bien fundamentada política de industrialización para distribuir las industrias dentro de la región y no dentro de la nación, de acuerdo a varios criterios de viabilidad económica y objetivos de política de desarrollo. Esta última meta, claro está, es hacer posible la reducción del coeficiente de importación de la región *vis-a-vis* el resto del mundo.

Tampoco es de sorprenderse que como resultado haya aparecido una amplia literatura de los estudios de los sistemas de finanzas públicas de los países en desarrollo en general, y de Latinoamérica en particular —en su mayor parte sin embargo no necesarios—, fomentados por el Programa de Alianza para el Progreso, El Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos. No es de sorprenderse tampoco que, como los estructuralistas están muy limitados con respecto a las implicaciones de política fiscal de su exposición, los estudios de los sistemas de finanzas públicas de las economías de la América Latina no han sido específicos con respecto al tamaño y estructura del presupuesto, sino que han centrado su atención en los sistemas impositivos y sus defectos, y en hacer apropiadas recomendaciones diseñadas para obtener un sistema más deseable de ingresos fiscales.

Uno debiera pensar que la teoría adelantada por los estructuralistas, bajo las circunstancias de América Latina de inflación crónica, acentuando la necesidad de un enfoque integral y planeado del desarrollo económico, entendiéndose éste como cambios estructurales en el patrón de producción y en la distribución de ingreso, debería conducir a diferentes tipos de estudios poniendo completamente de manifiesto la activa intervención del gobierno en la política de desarrollo y por tanto el papel importante que el presupuesto juega como uno de los muchos instrumentos políticos. Esto debería requerir la especificación del tamaño y estructura del presupuesto para un número dado de años —después de todo los estructuralistas están preocupados con los cambios de la economía a largo plazo consistentes con los objetivos especificados dentro del modelo de economía que ellos han trazado. Congruente con la tasa de crecimiento deseable, el grado de inflación considerado aceptable, los cambios que deben efectuarse en la distribución del ingreso, y la tasa de reducción en el déficit de la balanza de pagos, el presupuesto a planificarse deberá

hacerse incluyendo una adecuada combinación de imposición, crédito y gastos públicos en una adecuada cantidad y composición.

Indudablemente, la exposición de los estructuralistas sobre las condiciones económicas que actúan en América Latina requiere que se use un conjunto más amplio de instrumentos que los que hay contenidos en el presupuesto, con el fin de corregir los malos ajustes. Pero aquél también provee la base para una mayor apreciación de la metodología de la teoría de política económica, al delinear la labor del sistema fiscal en cualquier intento de plan de desarrollo. A uno le gustaría haber visto que los estructuralistas hubiesen aprovechado la oportunidad de aplicar tal metodología.

NOTA BIBLIOGRAFICA

En este trabajo no se han puesto notas bibliográficas al calce. El artículo está basado en la lista de trabajos indicados abajo. Las mejores exposiciones de los puntos de vista de los estructuralistas pueden ser encontrados en 14, 15, 16, 17 y 23. Hay un buen número de trabajos escritos en y fuera de América Latina, tales como 3, 4, 5, 6, 10, 12, 13, 18, 19 y 22. Para la posición monetarista el lector es referido a 2, 7, 8, 9 representan dos estudios fiscales que corresponden típicamente a la filosofía estructuralista. Una crítica a su enfoque puede ser encontrada en 1. La literatura sobre integración económica es extremadamente abundante. Los lectores son referidos a la multitud de publicaciones de CEPAL y BID sobre la necesidad de desarrollar mercados comunes en América Latina.

1. SUPHAN ANDIC y ALAN PEACOCK, *Fiscal Surveys and Economic Development*, Kyclos (1966), 620-641.
2. E. M. BERNSTEIN y I. G. PATEL, *Inflation in Relation to Economic Development*, FMI Staff Papers (Noviembre 1952), 363-398.
3. DAVID FÉLIX, *An Alternative View of the Monetarist-Structuralist Controversy*, en *Latin America Issues*, Albert O. Hirschmann, ed. New York 1961.
4. DAVID FÉLIX, *Monetarists, Structuralists, and Import Substituting Industrialization: A Critical Appraisal, Inflation and Growth en Latin America*, Werner Baer y I. Kerstenetzky, eds. Homewood, Illinois, 1964.
5. CELSO FURTADO, *Desenvolvimiento e subdesenvolvimiento*, Río de Janeiro 1961.

6. JOSEPH GRUNWALD, The structuralist School on Price Stability and Development: The Chilean Case, in *Latin American Issues*, Albert O. Hirschman, ed. New York 1961.
7. ARNOLD C. HARBERGER, Some Notes on Inflation, in *Inflation and Growth in Latin America*, W. Baer y I. Kerstenetzky, eds. Homewood, Illinois 1963.
8. INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, Joint Tax Program. Fiscal Survey of Panama-Problems and Proposals for Reform. Baltimore 1964.
9. INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, Joint Tax Program. Fiscal Survey of Colombia, Baltimore 1965.
10. ROBERTO OLIVEIRA DE CAMPOS, Economic Development and Inflation with Special Reference to Latin America, in *Development Plans and Programs*. Paris 1964.
11. ROBERTO OLIVEIRA DE CAMPOS, Two Views on Inflation in Latin American, In *Latin American Issues*, Albert O. Hirschman, ed. New York 1961.
12. ANÍBAL PINTO, Ni estabilidad ni desarrollo —La Política del Fondo Monetario Internacional, Santiago/Chile 1960.
13. ANÍBAL PINTO, Raíces estructurales de la inflación en América Latina, *El Trimestre Económico*, 35: 137 (Enero-Marzo 1968), 63-74.
14. RAÚL PREBISCH, Commercial Policy in Underdeveloped Countries, *American Economic Review*, 64:2 (Mayo 1959), 251-273.
15. RAÚL PREBISCH, Economic Development or Monetary Stability: The False Dilemma, *Economic Bulletin for Latin American*, 6.1 (Marzo 1961), 1-25.
16. RAÚL PREBISCH, Towards a Dynamic Policy for Latin American, New York 1963.
17. RAÚL PREBISCH, Towards a New Trade Policy for Development, New York 1964.
18. DUDLEY SEERS, Inflation and Growth: The heat of the Controversy, in *Inflation and Growth in Latin American*, W. Baer y I. Kerstenetzky, eds. Homewood, Illinois, 1964.
19. DUDLEY SEERS, A Theory of Growth and Inflation Based on Latin American Experience, *Oxford Economic Papers* 14:2 (Junio 1962), 173-195.
20. LEOPOLDO SOLÍS, Inflación, estabilidad y desarrollo: el caso de México, *El Trimestre Económico*, 35:139 (Julio-Septiembre 1968), 483-516.
21. OSVALDO SUNKEL, El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano, *El Trimestre Económico*, 30:120 (Octubre-Diciembre 1963), 620-640.
22. OSVALDO SUNKEL, La inflación chilena —un enfoque heterodoxo, *El Trimestre Económico*, 25:100 (Octubre-Diciembre 1958), 570-599.

23. NACIONES UNIDAS, Comisión Económica para América Latina. *The Economic Development of Latin American and its Principal Problems, Late Success*, New York 1950.
24. NACIONES UNIDAS, Comisión Económica para América Latina. *Economic Development Planning and International Cooperation*, Santiago/Chile 1961.